



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



The UNESCO Chair on copyright
and other intellectual property rights

Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву
и другим правам интеллектуальной собственности



Исх. № 98 от 12.08.2011

ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о правовых последствиях прекращения действия Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» (в части правового статуса имущества, закрепленного за редакциями СМИ)

В связи с запросом Некоммерческого партнерства «Редакция газеты «Анапа» (исх. № 18 от 27.07.2011 г.), Научно-методический центр «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее – Кафедра ЮНЕСКО) полагает возможным дать нижеследующее юридическое заключение.

При подготовке данного заключения Кафедра ЮНЕСКО исходит из того, что вопросы правового регулирования организации и деятельности средств массовой информации в полном объеме относятся к сфере научной компетенции Кафедры ЮНЕСКО, как она определена Соглашением об учреждении Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности, подписанным в Париже Генеральным директором Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) 12.07.1998.

При проведении юридической экспертизы и подготовке данного заключения Кафедра ЮНЕСКО опиралась, помимо прочего, на мнения специалистов Международного исследовательского института, сектора информационного права Института государства и права РАН, кафедры административного и информационного права госуниверситета Минфина России.

Научно-методический центр НИУ-ВШЭ «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности»

Почтовый адрес: Российская Федерация, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

Для посещения: Российская Федерация, г. Москва, ул. М. Ордынка, д. 17, ауд. 221.

Тел./Факс: +7-499-238-31-39

E-mail: unescochair@hse.ru; unesco.chair.copyright@mtu-net.ru; **Web-site:** www.unescochair.ru

В запросе поставлены следующие вопросы.

1. Означает ли прекращение действия Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», что все права, предоставленные средствам массовой информации в части укрепления их экономических основ указанным законом, с его отменой автоматически аннулируются, а переданное в соответствии с положениями этого закона имущество должно быть возвращено в первоначальное состояние, в котором находилось до принятия данного закона?

2. Прекращается ли автоматически право хозяйственного ведения в отношении помещений редакций средств массовой информации, переданных в соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации»?

Исходя из анализа действующего российского законодательства, его доктринального толкования и правоприменительной практики, а также учитывая международные обязательства Российской Федерации, Кафедра ЮНЕСКО полагает возможным дать следующие ответы на поставленные вопросы.

1. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 18 октября 1995 года был принят Федеральный закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», который одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 15 ноября 1995 года, подписан Президентом Российской Федерации 1 декабря 1995 года (№ 191-ФЗ) и опубликован в «Российской газете» от 5 декабря 1995 года № 235.

Данный Федеральный закон, направленный, как следует из его преамбулы, на обеспечение конституционного права граждан на получение полной и объективной информации, регулирует порядок государственной поддержки средств массовой информации и книгоиздания, которая определяется как совокупность устанавливаемых государством организационных, организационно-технических, правовых, экономических и иных мер в целях обеспечения прав граждан на получение объективной информации, на свободу слова, а также в целях обеспечения независимости средств массовой информации.

Такое понимание государственной поддержки средств массовой информации и книгоиздания корреспондирует статье 29 (части 1, 4 и 5) Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу слова, свободу массовой информации, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным

способом, а также статье 13 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в Российской Федерации признается идеологическое и политическое многообразие.

Федеральный закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», таким образом, с одной стороны, содержит материальные гарантии указанных важнейших конституционных прав и свобод, с другой, его нормы были призваны способствовать скорейшему формированию важнейшего структурообразующего фактора развития и достижения устойчивости современного гражданского общества – свободных и экономически независимых субъектов права массовой информации, которые, обеспечивая прозрачность и гласность государственного и муниципального управления в демократическом правовом государстве, выступают приводными ремнями системы независимого гражданского (общественного) контроля.

Предусматриваемая частью третьей статьи 5 данного Федерального закона передача редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам и телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, в качестве меры государственной поддержки финансового и хозяйственного характера изначально направлена на достижение такой конституционно значимой цели, как свобода слова и свобода массовой информации.

1.1. Степень конституционности положений части 3 статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» выступала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (См. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 4 декабря 2000, № 49, ст. 4861; Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2001, № 1)).

Основанием к рассмотрению дела явились запросы Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Администрации Ульяновской области, с просьбой проверить, во-первых, не противоречит ли конституционным положениям о признании и равной защите всех форм собственности, то, что рассматриваемая норма, допускает возможность распоряжения имуществом, находящимся в частной, государственной или муниципальной собственности, без согласия собственника; во-вторых, не нарушает ли установление этой

льготы на федеральном уровне, самостоятельность местного самоуправления в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации проверил конституционность оспариваемой нормы, оценивая как ее буквальный смысл, так и смысл, придаваемый ей сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из ее места в системе правовых норм.

Положения части 3 статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации, за исключением случаев, когда она - по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, - допускает передачу в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений редакциям, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

Как следует из представленных материалов, имущество, являющиеся муниципальной собственностью, было передано редакции газеты «Анапа» в хозяйственное ведение с согласия собственника (муниципального образования город – курорт Анапа).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркнул высшую конституционно-правовую ценность и значение передачи редакциям используемых ими помещений в системе государственной поддержке средств массовой информации. В частности, Суд указал, что нормы Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», «призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления в России гражданского общества и демократического правового государства» (абзац 4 пункта 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П).

1.2. Передача помещений в хозяйственное ведение редакциям средств массовой информации, как установлено в статье 6 названного Федерального закона, являлась льготой, установленной с временным ограничением возможности ею воспользоваться. Вместе с тем, с учетом конституционно-правовых целей предоставления данной льготы, с отменой устанавливающей ее нормы действие самой льготы не прекращается.

В первоначальной редакции Закона срок ее действия был установлен до 31 декабря 1998 года, Федеральным законом от 22 октября 1998 г. № 159-ФЗ срок ее действия был продлен до 1 января 2002 года. Таким образом, для средств массовой информации было установлено «временное окно», в течение которого они могли воспользоваться указанной

льготой. При этом законом не установлено правило об переданных по данной льготе прав по окончании действия «временного окна».

Установлено лишь, что с отменой статьи 5 закона (с 1 января 2002 г.) данной льготой более не могут воспользоваться иные редакции средств массовой информации, не располагавшие (не использовавшие) соответствующие помещения в своей производственно-хозяйственной деятельности в указанный в законе срок.

С учетом того, что временный характер реализации льготы установлен самим рассматриваемым законом, воля законодателя очевидна и не подлежит ограничительному или, напротив, расширительному толкованию. Более того, толкование, при котором прекращение действия закона означало бы прекращение уже предоставленных прав хозяйственного ведения и реституцию (возврат) помещений в первоначальное состояние, представляется с учетом конституционно-правовых целей принятия закона, указанных в его преамбуле, абсурдным.

1.3. Особо отметим следующее обстоятельство. Утверждение, содержащееся в ряде писем и уведомлений администрации муниципального образования город-курорт Анапа (от 02.06.2011 г. № 2701-4187, от 24.06.2011 г. № 27.01-4720/1, от 05.08.2011 г. № 103-3400/11-07) о том, что оспариваемая норма части 3 ст. 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» будто бы прекратила свое действие с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» абсолютно ошибочно, так как основано на невнимательном анализе законодательства. В статье 10 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» прямо указывается, что «статьи 2, 3, 5 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 1996 года и утрачивают силу с 1 января 2002 года».

Таким образом, к моменту принятия нормативных правовых актов, на которых строится позиция администрации муниципального образования город-курорт Анапа, рассматриваемая статья закона уже несколько лет как утратила силу. При этом произошло это не в связи с принятием нового закона, изменившего волю законодателя по вопросам

предоставления соответствующей льготы (отменившего льготу), а в соответствии с волей законодателя по пришествию времени, определенного в этом же самом законе (ст. 10 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации») прекратить дальнейший доступ субъектов права массовой информации к этой льготе, без отмены самого льготного права для субъектов, уже им воспользовавшихся.

1.4. При решении вопроса о правовых последствиях прекращения действия Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» следует – применительно к имущественным отношениям – учитывать требования статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, определившие общие правила действия гражданского законодательства во времени. Поскольку вопрос о праве хозяйственного ведения, возникшем из применения федерального закона, относится к сфере гражданских правоотношений, постольку применимость норм ГК РФ в данном случае сомнению не подлежит.

В свою очередь, п. 1 ст. 4 ГК РФ гласит: «Акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом». Отсюда следует, что передача помещений нежилого фонда в хозяйственное ведение редакции СМИ могла иметь место только после вступления в силу Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» и до истечения срока действия соответствующей его нормы либо самого закона. После прекращения действия данной нормы передача помещений на правах хозяйственного ведения не могла быть осуществлена.

В свою очередь, право хозяйственного ведения на помещения, переданные ранее в установленном законом порядке, не прекращается с прекращением действия закона, послужившего основанием для такой передачи. Исключение составляют случаи, когда в законе, установившем прекращение действия прежнего закона, специально оговорена его обратная сила и порядок реституции. В данном случае, в Федеральном законе от 22 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обратная сила закона не предусмотрена.

Следовательно, прекращение действия Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» ничего не меняет в тех имущественных правоотношениях, которые возникли на его основании до прекращения его действия. В то же время, после прекращения действия данного закона возникновение на его основе новых правоотношений не представляется возможным.

2. Как следует из представленных документов, в установленном порядке и с соблюдением сроков, предусмотренных в статье 10 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», Постановлением главы города-курорта Анапа от 13.06.2001 г. № 471 за Некоммерческим партнерством «Редакция газеты «Анапа» было закреплено находящееся в муниципальной собственности помещение, ранее использовавшееся редакцией в процессе ее производственно-хозяйственной деятельности, площадью 127,7 кв. м. Во исполнение данного постановления был заключен соответствующий бессрочный контракт на право хозяйственного ведения в отношении нежилого фонда, находящегося в муниципальной собственности города-курорта Анапа (зарегистрирован комитетом по управлению муниципальным имуществом города-курорта Анапа 18.06.2001 г. № 114). Тем самым, в связи с введением системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, права редакции были зарегистрированы в установленном порядке, сведения внесены в Единый государственный реестр.

Как следует из представленных документов, с учетом положений действующего гражданского законодательства, оснований к одностороннему расторжению указанного контракта не усматривается. Расторжение контракта возможно только по соглашению сторон, а также по иным основаниям, предусмотренным в контракте.

Следовательно, право хозяйственного ведения редакции газеты «Анапа» в отношении помещений, переданных ей в соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» не прекращается автоматически с утратой силы данного закона, но может быть прекращено по основаниям, предусмотренным соответствующим договором (контрактом).

* * *

Выводы.

1. В 2001 году за Некоммерческим партнерством «Редакция газеты «Анапа», было закреплено находящееся в муниципальной собственности помещение, ранее использовавшееся редакцией в процессе ее производственно-хозяйственной деятельности. Предоставление данного права было осуществлено в соответствии с положениями части 3 статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

2. Закрепление за редакциями средств массовой информации, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями на праве хозяйственного ведения помещений, которыми они владели либо пользовались в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, осуществлялось в Российской Федерации до 1 января 2002 года в рамках проводимых в этот период государством организационных, организационно-технических, правовых, экономических и иных мер в целях создания устойчивых условий обеспечения прав граждан на получение объективной информации, на свободу слова, а также в целях обеспечения независимости средств массовой информации.

Некоммерческое партнерство «Редакция газеты «Анапа», являясь редакцией средства массовой информации, правомерно и в надлежащий срок, воспользовалось своим правом.

3. Положения статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» не были отменены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (как ошибочно полагает администрация муниципального образования город-курорт Анапа). К моменту вступления в силу положений пункта 32 статьи 156 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122, статья 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», исполнив свою конституционно-правовую роль, уже утратила силу (статья 10 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ). Таковы были изначальные воля и замысел законодателя при принятии Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О

государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

4. Положениям статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» законодатель изначально придал временный характер. Для субъектов права массовой информации, в том числе для редакций средств массовой информации, было установлено «временное окно», в пределах которого они могли закрепить свое право получить занимаемые помещения в хозяйственное ведение. При этом законодатель не предусматривал отмены указанных переданных по данной льготе прав по окончании действия «окна» (после планового прекращения действия статьи 5). После 1 января 2002 года льготой более не могут воспользоваться иные субъекты права массовой информации, не использовавшие соответствующие помещения в своей производственно-хозяйственной деятельности до окончания указанного в законе срока (до 1 января 2002 года).

Для субъектов, воспользовавшихся своим правом, которым помещения уже переданы в хозяйственное ведение (как, в частности, Некоммерческое партнерство «Редакция газеты Анапа») имущественно-правовой режим пользования таким имуществом с отменой статьи 5 не меняется. Порядок изменения имущественно-правового режима таких помещений, по общему правилу, регулируется положениями главы 29 Гражданского кодекса Российской Федерации.

5. Положения пункта 4 части 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (на которые в обоснование своей позиции, как следует из представленных документов, ссылается администрация муниципального образования город-курорт Анапа (от 02.06.2011 г. № 2701-4187, от 24.06.2011 г. № 27.01-4720/1, от 05.08.2011 г. № 103-3400/11-07), к рассматриваемым правовым обстоятельствам, не применимы. Действие указанных положений Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» распространяются на те категории муниципального имущества, которые, в частности, не переданы в чье-либо хозяйственное ведение.

6. Прекращение действия положений статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», а затем и всего Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» препятствуют реализации установленных указанным законом льгот новыми субъектами, но не влияет на режим длящихся правоотношений, правомерно возникших до его отмены. Обратной силы закон не имеет.

В частности, прекращение действия Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» не отменяют реализованного в надлежащей процедуре и зарегистрированного в установленном порядке права хозяйственного ведения в отношении помещения редакции, переданного Некоммерческому партнерству «Редакция газеты Анапа». В соответствии с действующим гражданском законодательством, прекращение указанного права хозяйственного ведения возможно только с правомерным расторжением соответствующего договора (контракта).

7. Содержащиеся в ряде писем администрации муниципального образования города-курорта Анапа (от 02.06.2011 г. № 2701-4187, от 24.06.2011 г. № 27.01-4720/1, от 05.08.2011 г. № 103-3400/11-07) указания на прекращение права хозяйственного ведения и необходимость заключения дополнительно договора аренды вышеуказанных помещений представляются не основанным на праве и содержат признаки неправомерного понуждения к заключению договора, противоречащего закону (в нарушение положений статьи 421 ГК РФ).

Настоящее юридическое заключение подготовлено при участии докторов юридических наук, профессоров М.А. Федотова и И.Г. Шаблинского, и утверждено на заседании Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» 08 августа 2011 года.

А.А. ТЕДЕЕВ,

заместитель директора Научно-методического
центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву
и другим правам интеллектуальной собственности»
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, профессор