



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-796

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

2 декабря 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации      Нефедова О.Н.,  
судей Верховного Суда  
Российской Федерации      Абакумовой И.Д.,  
                                                 Кириллова В.С.  
при секретаре                      Вознесенской Н.Г.,  
с участием прокурора              Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «СМИ ТВ» о признании недействующими пунктов 5 и 6 перечня документов, свидетельствующих о соблюдении учреждениями средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2015 г. № 1107,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2015 г. № 1107 (далее также – Постановление) утверждён перечень документов, свидетельствующих о соблюдении учреждениями средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» (далее также – Перечень). Нормативный правовой акт размещён на

«Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 19 октября 2015 г., опубликован в «Российской газете» 21 октября 2015 г., № 237, Собрании законодательства Российской Федерации 26 октября 2015 г., № 43, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2022 г. № 138.

Согласно пунктам 5 и 6 Перечня к документам, свидетельствующим о соблюдении учреждениями средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации», относятся копия документа, свидетельствующего о подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве (предоставляется по собственной инициативе заявителя), а также документы, свидетельствующие о прямом или косвенном контроле в соответствии со статьёй 19<sup>1</sup> названного закона (при наличии).

Общество с ограниченной ответственностью «СМИ ТВ» (далее также – ООО «СМИ ТВ», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 5 и 6 Перечня, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют части шестой статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», содержат правовую неопределённость, нарушают его право на ведение предпринимательской деятельности.

По мнению административного истца, из приведённой формулировки пункта 5 Перечня невозможно определить, какие именно документы свидетельствуют об отсутствии у российского гражданина иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, то есть подтверждали бы соответствие гражданина Российской Федерации требованиям статьи 19<sup>1</sup> названного закона, а из приведённой формулировки пункта 6 Перечня невозможно определить, какие именно документы свидетельствуют как о прямом или косвенном контроле в соответствии со статьёй 19<sup>1</sup> поименованного закона, так и опровергают наличие такого контроля. В действительности пункт 6 Перечня не определяет, какие именно документы подтверждали бы соответствие соискателя лицензии на телевизионное вещание требованиям статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» применительно к отсутствию над соискателем лицензии прямого или косвенного контроля в соответствии с указанной нормой закона.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что в целях получения лицензии на вещание телеканала ООО «СМИ ТВ» обратилось в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее также –

Роскомнадзор) с заявлением о предоставлении универсальной лицензии на вещание телеканала. Уведомлением от 9 февраля 2023 г. Роскомнадзор потребовал предоставить в том числе документы о соблюдении ООО «СМИ ТВ», его участником и генеральным директором Байром М.М. требований части первой статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», а именно сведения, подтверждающие отсутствие у лиц двойного гражданства и косвенного контроля. Решением Роскомнадзора от 16 марта 2023 г. Обществу был возвращён ранее представленный комплект заявительных документов в связи с непредоставлением сведений, подтверждающих отсутствие у лиц двойного гражданства и косвенного контроля. Решением заместителя руководителя Роскомнадзора от 15 мая 2023 г. в удовлетворении жалобы Общества на качество предоставления государственной услуги по лицензированию телевизионного вещания телеканала «СМИ ТВ» отказано. Решением Арбитражного суда города Москвы от 24 августа 2023 г. в удовлетворении заявления ООО «СМИ ТВ» о признании незаконными действий Роскомнадзора отказано. Вышестоящими судебными инстанциями данное решение оставлено в силе.

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, пункты 5 и 6 Перечня соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца ООО «СМИ ТВ» адвокат Титов А.С. поддержал заявленные требования.

Представители Правительства Российской Федерации Бычихин П.Д. и Агаджанян Р.Л. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца адвоката Титова А.С., возражения представителей Правительства Российской Федерации Бычихина П.Д. и Агаджанян Р.Л., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов

Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5, пункте 1 статьи 23 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правовые и организационные основы в области средств массовой информации закреплены Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации», согласно части шестой статьи 19<sup>1</sup> которого перечень документов, свидетельствующих о соблюдении требований данной статьи, утверждается Правительством Российской Федерации.

В целях реализации предоставленных законом полномочий Правительство Российской Федерации утвердило Перечень документов, свидетельствующих о соблюдении учреждениями средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

В соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, проект Постановления был размещён с 31 декабря 2014 г. по 30 января 2015 г. на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <https://regulation.gov.ru> (ID проекта [REDACTED]) с целью публичного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о том, что пункты 5 и 6 Перечня противоречат части шестой статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», содержат правовую неопределённость, нарушают его право на ведение предпринимательской деятельности, являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Пунктами 5 и 6 в Перечень включены среди прочего копия документа, свидетельствующего о подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, которая предоставляется по собственной инициативе заявителя, и документы, свидетельствующие о прямом

или косвенном контроле в соответствии со статьёй 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» – при его наличии.

Статья 19<sup>1</sup> названного закона вводит ограничения, связанные с учреждением средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание, и закрепляет недопустимость установления любых форм контроля иностранного государства, международной организации, а также находящейся под их контролем организации, иностранного юридического лица, российского юридического лица с иностранным участием (в том числе с участием иностранного гражданина, лица без гражданства, гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства), иностранного гражданина, лица без гражданства, гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, 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, редакции средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание, 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, за исключением случаев, если иное предусмотрено международным договором Российской Федерации (часть первая – третья).

Предоставление документов, указанных в оспариваемых положениях нормативного правового акта, необходимо в силу ограничений, установленных законом, с целью подтверждения лицом своего статуса. При этом соответствующие документы предоставляются по собственной инициативе заявителя и в случае их наличия.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 5 июля 2011 г. № 924-О-О, для федерального законодателя не исключается возможность предусмотреть – с соблюдением конституционных принципов и норм, в том числе с учётом положений части 3 статьи 62 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 определённости, вытекающему из закреплённого статьёй 19 Конституции Российской Федерации принципа равноправия.

Введённые ограничения, связанные с учреждением средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание, направлены на воспрепятствование установлению контроля над учредителями средств массовой информации со стороны иностранных лиц и оказанию ими влияния на принятие стратегических решений, поскольку такое влияние может

угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан.

Согласно пункту 9 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646, 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.

Таким образом, указанные правовые ограничения на иностранное участие в средствах массовой информации, установление со стороны иностранных лиц любых форм контроля над учредителями, редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, лицами, являющимися участниками учредителя средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание, преследуют конституционно значимые цели.

С учётом того, что понятие «безопасность государства», применённое в статьях 55 и 114 Конституции Российской Федерации, включает в себя в том числе информационную безопасность, а по смыслу статьи 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» вещание предполагает формирование теле-, радиоканала (то есть изготовление (производство) теле-, радиoproграмм и (или) иных звуковых сообщений и материалов) и его распространение, оспариваемые административным истцом ограничения являются допустимыми с конституционной точки зрения.

В силу статьи 11 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданин Российской Федерации обязан подавать уведомление о каждом факте приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (часть 1). Порядок подачи уведомления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства, уведомления об утрате гражданства (подданства) иностранного государства в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальные органы, в том числе в электронной форме, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел (часть 3).

Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) от 20 сентября 2023 г. № 689 утверждён Порядок подачи уведомления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, уведомления об утрате гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство

или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в Министерство внутренних дел Российской Федерации или его территориальные органы, в том числе в электронной форме.

Пунктами 11 и 12 названного порядка определено, что уведомителю в случае, если уведомление подано на бумажном носителе непосредственно в Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России) или подразделение по вопросам миграции, возвращается заполненная должностным лицом ГУВМ МВД России или подразделения по вопросам миграции отрывная часть уведомления, которая заверяется его подписью и печатью ГУВМ МВД России или соответствующего территориального органа МВД России. При поступлении уведомления посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» должностное лицо ГУВМ МВД России или подразделения по вопросам миграции направляет уведомителю электронное сообщение о приёме уведомления не позднее рабочего дня, следующего за днём подачи такого уведомления.

Следовательно, любой из указанных выше документов может быть предоставлен заявителем в качестве документа, свидетельствующего о подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве.

Критерии наличия прямого и косвенного контроля Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» не определены, Правительство Российской Федерации не наделено полномочиями по установлению таких критериев, в связи с чем содержащийся в пункте 6 оспариваемого нормативного правового акта перечень документов, которые могут быть предоставлены заявителем, является открытым.

При этом указанные критерии отражены в статьях 25<sup>13</sup> и 105<sup>1</sup> Налогового кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 25<sup>13</sup> названного кодекса контролируемой иностранной компанией признаётся иностранная организация, удовлетворяющая одновременно всем следующим условиям: организация не признаётся налоговым резидентом Российской Федерации; контролирующим лицом организации являются организация и (или) физическое лицо, признаваемые налоговыми резидентами Российской Федерации (пункт 1). Контролируемой иностранной компанией также признаётся иностранная структура без образования юридического лица, контролирующим лицом которой являются организация и (или) физическое лицо, признаваемые налоговыми резидентами Российской Федерации (пункт 2). Контролирующим лицом иностранной организации признаются следующие лица: физическое или юридическое лицо, доля участия которого в этой организации составляет более 25 процентов; физическое или юридическое лицо, доля участия которого в этой организации

(для физических лиц – совместно с супругами и несовершеннолетними детьми) составляет более 10 процентов, если доля участия всех лиц, признаваемых налоговыми резидентами Российской Федерации, в этой организации (для физических лиц – совместно с супругами и несовершеннолетними детьми) составляет более 50 процентов (пункт 3).

В соответствии с пунктом 7 статьи 25<sup>13</sup> Налогового кодекса Российской Федерации осуществлением контроля над организацией признаётся оказание или возможность оказывать определяющее влияние на решения, принимаемые этой организацией в отношении распределения полученной организацией прибыли (дохода) после налогообложения в силу прямого или косвенного участия в такой организации, участия в договоре (соглашении), предметом которого является управление этой организацией, или иных особенностей отношений между лицом и этой организацией и (или) иными лицами.

Пунктом 1 статьи 105<sup>1</sup> приведённого кодекса закреплено, что если особенности отношений между лицами могут оказывать влияние на условия и (или) результаты сделок, совершаемых этими лицами, и (или) экономические результаты деятельности этих лиц или деятельности представляемых ими лиц, указанные в данном пункте лица признаются взаимозависимыми для целей налогообложения (далее – взаимозависимые лица). Для признания взаимной зависимости лиц учитывается влияние, которое может оказываться в силу участия одного лица в капитале других лиц, в соответствии с заключенным между ними соглашением либо при наличии иной возможности одного лица определять решения, принимаемые другими лицами. При этом такое влияние учитывается независимо от того, может ли оно оказываться одним лицом непосредственно и самостоятельно или совместно с его взаимозависимыми лицами, признаваемыми таковыми в соответствии с этой статьёй.

Пункт 2 статьи 105<sup>1</sup> Налогового кодекса Российской Федерации содержит условия признания лиц взаимозависимыми исходя из доли участия одной организации или физического лица в другой организации, а также возможности одного лица влиять на деятельность других лиц.

Документами, свидетельствующими о прямом или косвенном контроле могут служить такие документы, как: выписки из Единого государственного реестра налогоплательщиков; выписки из Единого государственного реестра юридических лиц; выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей; документы, подтверждающие полномочия исполнительного органа; акционерные соглашения, выписки из реестров акционеров, выписки по счетам депо в депозитариях; договоры управления и иные соглашения.

Нормативного правового акта большей юридической силы, который бы устанавливал иной порядок подтверждения соответствия соискателя лицензии на телевизионное вещание требованиям Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», не имеется.

Законодатель делегировал Правительству Российской Федерации право утверждать перечень документов, свидетельствующих о соблюдении учредителями средств массовой информации, редакциями средств массовой

информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», однако при этом примерный перечень соответствующих документов в законе не определил и передал решение этого вопроса фактически на усмотрение Правительства Российской Федерации.

Оспариваемые положения нормативного правового акта соответствуют требованиям федерального законодательства, отвечают общеправовым критериям определённости, ясности, не допускают неоднозначного толкования и не могут рассматриваться как нарушающие права, свободы и законные интересы административного истца в указанном им аспекте.

Несогласие Общества с толкованием судами норм законодательства применительно к установленным фактическим обстоятельствам дела не входит в предмет судебной проверки по делу об оспаривании нормативного правового акта.

С учётом того, что пункты 5 и 6 Перечня не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «СМИ ТВ» о признании недействующими пунктов 5 и 6 перечня документов, свидетельствующих о соблюдении учреждениями средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19<sup>1</sup> Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2015 г. № 1107, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации

О.Н. Нефедов

И.Д. Абакумова

В.С. Кириллов