



**Organization for Security and Co-operation in Europe
The Representative on Freedom of the Media**

**ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ
ЗАКОНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
«ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗАКОНОВ ПО ВОПРОСАМ СРЕДСТВ
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ» И «ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗАКОНА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ В
РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ»**

Подготовлено Дмитрием Головановым, медиаюристом (г. Москва),
по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

Июнь 2021 г.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	8
1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ.....	10
1.1. Значение свободы выражения мнения.....	10
1.2. Регулирование деятельности СМИ.....	14
1.3 Свобода выражения мнения в контексте развития Интернет-технологий	16
1.4 Свобода выражения мнения и свобода собраний.....	18
1.5 Ограничения свободы выражения мнения.....	20
2. АНАЛИЗ РЕЛЕВАНТНЫХ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И О ПОРЯДКЕ ОСВЕЩЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	23
Общие положения	23
Регулирование регистрации средств массовой информации	24
Правила распространения массовой информации	25
Обязанности журналистов средств массовой информации	27
Регулирование порядка аккредитации	28
Условия об ответственности СМИ и интернет-ресурсов	29
Регулирование деятельности СМИ при освещении массовых мероприятий.....	31
3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗАКОНОВ ПО ВОПРОСАМ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ».....	32
Изменение правил регистрации и редакционного управления средствами массовой информации.....	32
Изменение правил распространения массовой информации.....	38
Уточнение объема обязанностей журналистов средств массовой информации.....	43
Изменение регулирования порядка аккредитации.....	46
Введение дополнительных механизмов ответственности для СМИ, сетевых изданий и интернет-ресурсов	50
5. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ».....	55

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ представленных проектов Законов Республики Беларусь в контексте положений Конституции Республики Беларусь, действующего законодательства о СМИ, международных норм о свободе выражения мнения и ее соотношении с реализацией права на проведение мирных массовых мероприятий, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что представленные для анализа законопроекты, несмотря на высокую степень нормативной проработки отдельных процедур, и – в некоторой части – направленности на защиту интересов добросовестных участников правоотношений в сфере массовой информации, содержат превалирующий потенциал излишнего, а в некоторых случаях чрезмерного ограничения права на свободу выражения мнения, свободы массовой информации, и не предполагают достаточных балансирующих положений, которые бы позволили исключить необоснованное применение мер ограничительного характера для средств массовой информации.

Законопроекты содержат следующие основные преимущества.

Законопроект «Об изменении законов по вопросам средств массовой информации» предусматривает сохранение признания приоритета норм международных договоров Республики Беларусь над национальным законодательством в случае выявления противоречий. Тем самым сохраняется возможность упрощенной интеграции международно-правых и национальных стандартов реализации свободы слова. Он также внедряет дополнительные меры защиты прав средств массовой информации на указание их в качестве источника информации, поднимая тем самым уровень защиты интеллектуальных прав участников рынка отношений в сфере масс-медиа.

Законопроект «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» сохраняет принцип разделения функций участников и лиц, освещающих публичные акции, не возлагая на СМИ функции, не свойственные им по профессиональным причинам.

Оба документа проработаны достаточно подробно и четко в пределах того подхода, который в них заложен, в тех случаях, когда законопроекты предусматривают наряду с ограничениями и меры защиты прав от необоснованных ограничений, они формируют паритетную картину.

В тоже время, законопроекты содержат следующие очевидные и весьма существенные негативные моменты:

- Некоторые предлагаемые меры вводят настолько существенные ограничения свободы выражения мнения и массовой информации, что их введение неизбежно приведет к сужению правового пространства свободы информации в Республике Беларусь. Среди наиболее существенных могут быть названы признание нарушений любых законодательных норм, совершенных журналистами, вне зависимости от степени вины нарушителя и общественной опасности нарушения, основанием для увольнения журналистов; возможность прекращения деятельности СМИ во внесудебном порядке; запреты на освещение массовых мирных акций.
- Большинство вводимых правил имеют ограничительный потенциал для средств массовой информации и журналистов и при этом не вводят новые и не усиливают существующие инструменты защиты от злоупотреблений при осуществлении правоприменения. В частности, предлагаемые ограничения на учреждение средств массовой информации носят неизбирательный характер, содержат потенциал объективного вменения и не предоставляют возможностей для субъектов правоотношений защищать свои права сколь-нибудь эффективными способами. Установление ряда обязанностей и запретов для журналистов не сопровождается внедрением положений, позволяющих добросовестным представителям медиа не нести ответственность, если их действия фактически не нарушали законодательство.
- Отдельные положения законопроектов вводят меры запретительного или директивного характера в тех случаях, когда такое регулирование не обосновано, и ограничения могут быть либо существенно менее значительными, либо отсутствовать вообще. Это относится к запрету распространения информации об опросах по общественно-политической тематике, проведенных не аккредитованными лицами, к обязыванию интернет-СМИ регистрировать средства массовой информации с названиями, идентичными названиям доменов, к закреплению в законе оснований для лишения журналистов и редакции аккредитации.
- Значительное число положений представляют собой повторение или переименование уже действующих норм. Не имея самостоятельного значения, они будут неизбежно вводить правоприменителя в соблазн применить норму некорректно или не в том случае (не в отношении того субъекта), на который она направлена. Нельзя исключать и то, что такие положения вводятся для того, чтобы в последующем вводить дифференцированные меры ответственности за совершение по сути одинаковых нарушений. Такая практика не может быть признана направленной на уважение права на свободу выражения мнения.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Отказаться от многочисленных предлагаемых законопроектами ограничительных мер в отношении деятельности средств массовой информации, которые создают предпосылки для непропорционального и недопустимого вмешательства в свободу выражения мнения.
2. Пересмотреть принципы привлечения СМИ к ответственности: такие меры, как приостановление и прекращение деятельности средства массовой информации, в том числе, распространяемых в сети Интернет, по общему правилу должны быть исключены, а если и могут применяться, то только на основании судебных решений.
3. В рамках проработки норм об ответственности субъектов информационных отношений скорректировать Закон «О средствах массовой информации», а именно его статью 52. Ответственность редакции и журналиста должна быть исключена в случае распространения информации, ранее опубликованной действующим средством массовой информации, на которое при последующем использовании информации была приведена ссылка. Тем более не применима ответственность в случае, если СМИ дает гиперссылку на материал другого сетевого издания, не размещая публикацию у себя на сайте.
4. В статью 7 Закона «О средствах массовой информации» в дополнение к существующему запрету на произвольное приостановление или прекращение деятельности СМИ, должны быть внесены нормы, предусматривающие реальные и исполняемые меры по защите сетевых средств массовой информации от необоснованного ограничения доступа к ним.
5. Запрет на распространение результатов опросов общественного мнения, относящихся к общественно-политической ситуации в стране, референдумам и выборам, проведенных без получения аккредитации, должен быть снят в полном объеме. СМИ в интересах защиты прав аудитории может быть только предписано характеризовать распространяемые результаты опросов как подготовленные организацией, имеющей / не имеющей аккредитацию.
6. Нормы, устанавливающие ограничения на учреждение новых СМИ лицами, являвшимися ранее учредителями СМИ / владельцами интернет ресурсов, которые прекратили свою деятельность на основании судебного или административного решения, подлежат изъятию. В качестве альтернативы предлагаемому регулированию может быть предложено дополнение Закона РБ «О

средствах массовой информации» нормой, предусматривающей возможность отказа в регистрации СМИ в случае установления в судебном решении о прекращении / приостановлении деятельности СМИ временного ограничения на создание новых средств массовой информации для лиц, виновных в прекращении / приостановлении деятельности.

7. Положения, предусматривающие унификацию названий сетевых изданий и доменных имен таких изданий, должны быть изъяты как содержащие необоснованные ограничения и создающие риски для стабильности работы сектора интернет СМИ Республики Беларусь.
8. Подлежат полному исключению и не могут применяться нормы отсылочного характера, предусматривающие заранее неопределённый круг обязанностей журналистов, за нарушение которых они могут быть уволены. Также должны быть изъяты нормы, дублирующие действующие требования законодательства: обязанность соблюдать правила профессиональной этики, запрет на распространение отдельных видов недостоверной информации журналистами и редакцией.
9. Концепция института аккредитации должны быть пересмотрена: закон должен исходить из создания максимальных возможностей для регулирования отношений между представителями медиа-сообщества и организациями в формате двустороннего диалога, в рамках которого правила будут устанавливаться участниками отношений по аккредитации, а не государства. Из проекта регулирования необходимо изъять положения, устанавливающие нормативные основания для прекращения аккредитации, сохранив в качестве такового только нарушение правил аккредитации. При этом в законопроект целесообразно внести нормы, исключающие возможность злоупотребления для стороны, устанавливающей правила аккредитации: такие правила должны соответствовать законодательству, не могут быть дискриминационными и приводить к ущемлению свободы массовой информации.
10. Из проекта закона «Об изменении законов по вопросам средств массовой информации» необходимо изъять положения, допускающие прекращение деятельности СМИ или ограничение доступа к сетевым изданиям и интернет-ресурсам, в административном порядке. Такое основание для ограничения прав субъектов отношений в сфере массовой информации как принятие Межведомственной комиссией по безопасности в информационной сфере

решения о признании информации способной нанести вред национальным интересам Республики Беларусь, должно быть изъято из регулирования или переформатировано таким образом, чтобы обеспечить реализацию прозрачного, понятного и сопровождающегося судебным контролем процесса, в рамках которого средствам массовой информации будет предоставлена возможность полной правовой защиты.

11. В законе «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» должны быть предусмотрены равные гарантии прав журналистов и средств массовой информации освещать массовые мероприятия, как получившие, так и не получившие разрешения на проведение, действуя при этом в соответствии с законом о СМИ. Сообщения средствами массовой информации о планируемых публичных мероприятиях вне зависимости от наличия / отсутствия разрешения на проведение соответствующих мероприятий, содержащие исключительно информационную составляющую, являются допустимыми, и в полной мере защищаются положениями законодательства о свободе массовой информации.

Законопроекты на момент предоставления для исследования, прошли законодательное рассмотрение, то есть анализ проводился в отношении утвержденных Парламентом документов, ставших Законами Республики Беларусь № 110-3 и 108-3 от 24 мая 2021 г.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее заключение содержит анализ проектов законов Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам средств массовой информации» и «Об изменении закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», в контексте норм международных документов о свободе выражения мнения и Конституции Республики Беларусь.

Законопроекты на момент предоставления для исследования, прошли законодательное рассмотрение, то есть анализ проводился в отношении утвержденных Парламентом документов, ставших Законами Республики Беларусь № 110-З и 108-З от 24 мая 2021 г.

При проведении анализа исследовались тексты международных правовых актов и комментариев, к ним законодательных актов Республики Беларусь и законопроектов на русском языке. Также учитывались аналитические выводы и заключения, подготовленные по заказу Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в отношении законопроекта «О средствах массовой информации», ставшего тем законом, в который вносятся правки, подготовленные в 2008 году.¹

При анализе проектов законодательных актов не рассматривались нормы / группы правовых норм, регулирующие отношения, не относящиеся к деятельности СМИ, реализации права на свободу выражения мнения. В частности, изменения в закон «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», затрагивающие права и обязанности организаторов массовых мероприятий и не относящиеся к их отношениям со средствами массовой информации (например, в части установления обязанностей организаторов публичных мероприятий), не анализировались. Также не давалась оценка техническим формулировкам, не меняющим суть законодательства, но приводящим его в соответствие с общими требованиями и стандартами системы регулирования Республики Беларусь, в частности приведения терминологии в соответствие с общими требованиями законодательства о нормативных-правовых актах. В рамках этой установки не анализировалась измененная редакция статьи 2 Закона «О средствах массовой информации», определяющая источники права в сфере массовой информации, однако в качестве позитивного отмечается сохранение приверженности Республики Беларусь признанию норм международного права входящими в национальную правовую систему.

¹ Комментарий к проекту закона Республики Беларусь "О средствах массовой информации" доступен в сети Интернет по адресу: <https://www.osce.org/fom/32599>

Законопроектом «Об изменении законов по вопросам средств массовой информации» предполагается внесение корректировок в значительное число норм и статей действующего закона, поэтому для удобства анализа, предлагаемые изменения были сгруппированы, исходя из предмета регулирования. Таким образом, выделены блоки норм по следующим группам: 1) изменение правил регистрации и редакционного управления средствами массовой информации (поправки в статьи 10, 11, 13, 14, 15, 29, 31); 2) изменение правил распространения массовой информации (поправки в статьи 17, 30, 30¹, 38); 3) уточнение объема обязанностей журналистов средств массовой информации (поправки в статью 34); 4) изменение регулирования порядка аккредитации (поправки в статью 35); 5) введение дополнительных механизмов ответственности для СМИ, сетевых изданий и интернет-ресурсов (поправки в статьи 49, 51¹, 51²).

Раздел 1 настоящего комментария посвящен международным стандартам, касающимся права на свободу выражения мнения, свободы массовой информации. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе, в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях, подписанных в рамках ОБСЕ и ООН, одной из сторон которых является Республика Беларусь. Они содержатся в решениях международных органов, уполномоченных осуществлять толкование международных соглашений по правам человека, видение принципов представлено в заявлениях представителей международных органов, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 заключения содержится анализ действующего законодательства Республики Беларусь.

В разделе 3 заключения содержится анализ проекта Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам средств массовой информации» с учетом обозначенных выше международных стандартов, а также представлены замечания в отношении этого законопроекта. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

Раздел 4 включает анализ положений законопроекта «Об изменении закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», содержит комментарии и замечания в отношении соответствия законопроекта нормам международного права. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, и содержат практические предложения по совершенствованию законопроекта.

Выводы настоящего исследования носят рекомендательный характер и не должны рассматриваться как обязательные для органов власти или субъектов правоотношений.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

1.1. Значение свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав, и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ),² основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)³ – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Республикой Беларусь и вступивший в силу для республики 03 января 1976 года,⁴ гарантирует право на информацию в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть,

² Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁴ Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 5 октября 1973 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах».

следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Статья 8 Конституции Республики Беларусь 1994 года включает международно-правовые обязательства в систему национального права, используя следующую формулу:

«Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Часть 3 указанной статьи говорит о том, что не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции.

Статья 21 основного закона Республики Беларусь обеспечивает гарантии прав граждан не только обозначенных в нем, но и признанных в рамках установления международно-правовых обязательств:

«Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства».

В соответствии с п. 1 статьи 6 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»,⁵ одним из принципов нормотворческой деятельности в Республике является приоритет общепризнанных принципов международного права, п. 3 указанной статьи подчеркивает, что Республика Беларусь признает такие принципы и обеспечивает соответствие им законодательства.

Свобода выражения мнения подтверждается ключевыми документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Беларусь, став государством-участником организации 30 января 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁶ Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁷ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,⁸ Заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994

⁵ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800130&p1=1>

⁶ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года. См. текст документа на сайте ОБСЕ по адресу: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf

⁷ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2. Текст документа доступен на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/tu/odihr/elections/14304>

⁸ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. Текст документа доступен на сайте ОБСЕ: <https://www.osce.org/tu/mc/39520?download=true>

году,⁹ Лиссабонский документ 1996 года,¹⁰ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле 1999 года.¹¹

Базовый подход к свободе распространения информации и ценности этой свободы был заложен в Хельсинкском Заключительном акте, принятом более 45 лет назад, исходившем из «важного значения распространения информации из других государств-участников» и поставившем в этой связи цель «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации» и «поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами».

Парижская хартия 1990 года поставила свободу выражения мнения в один ряд с основными правами и свободами человека, конституирующими демократию:

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)».

В Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне принцип, заложенный в Парижской хартии, нашел последовательное развитие:

«Принятый ОБСЕ всеобъемлющий подход к безопасности предполагает более эффективное выполнение всех обязательств в области человеческого измерения, в частности в том, что касается прав человека и основных свобод. Это будет способствовать дальнейшему утверждению во всех государствах-участниках общих ценностей свободного и демократического общества, являющегося одной из главных опор нашей общей безопасности...

Свобода печати и средств массовой информации является одной из главных предпосылок построения подлинно демократического гражданского общества».

В Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ принцип беспрепятственного движения информации не только находит поддержку, но и увязывается с институциональной гарантией своей реализации, а именно с существованием свободных и независимых средств массовой информации:

⁹ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. Текст документа доступен на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/a/39558.pdf>

¹⁰ Текст документа доступен на сайте ОБСЕ: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/4/39543.pdf>

¹¹ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст документа доступен на сайте ОБСЕ: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/39573.pdf>

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

Также важно подчеркнуть, что Документ Московского совещания 1991 года Конференции по человеческому измерению СБСЕ гласит: независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод.

Международные организации, их органы и международные суды последовательно артикулируют позицию, в соответствии с которой право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹² которая, применительно к свободе информации провозглашает следующее:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в этой и в последующих резолюциях высший орган ООН подразумевает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения во имя мира и мирового прогресса». Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

¹² Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹³

1.2. Регулирование деятельности СМИ

Для защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве «сторожевого пса демократии» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека в Замечании общего порядка № 34 «Статья 19: свобода мнений и их выражения», играют существенную роль в политическом процессе:

«Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации».¹⁴

Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для

¹³ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

¹⁴ Замечание общего порядка № 34 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 сентября 2011 года. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=en

осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Государства обязаны создавать условия, в которых могут успешно развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие право граждан на информацию. Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркивает роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде «национального единства» нарушают право на свободу выражения мнения: «Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека».¹⁵ Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Еще одним важнейшим компонентом системы отношений средств массовой информации, государства и общества является формирование такой логики формирования и работы регулирующих отрасль органов, которая, наряду с реализацией принципа плюрализма, должна стать гарантией свободной деятельности СМИ, защищенных от давления или влияния.

В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения,¹⁶ отмечается:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия

¹⁵ Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

¹⁶ Текст документа доступен для скачивания в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией».

1.3 Свобода выражения мнения в контексте развития Интернет-технологий

Заявленные в целом ряде документов международных организаций позиции формируют базовые стандарты трактовки свободы выражения мнения применительно к Интернету. Процесс осмысления правовой природы глобальной сети как коммуникационной среды нового типа является динамичным и порождает значительное число формулировок, которые могут различаться в построении и акцентах, но характеризуются единообразием в принципиальных моментах.

Устоявшимся и признанным является подход, согласно которому право на поиск и получение информации через Интернет включается в категорию право на свободу выражения мнения и информации, и не рассматривается как не охватываемое положениями международных документов о защите прав и свобод. Так, в Замечании общего порядка № 34 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, посвященном статье 19 МПГПП, данный орган отметил, что положения Пакта, гарантирующие свободу поиска, получения и распространения информации, применяются ко всем средствам выражения мнения, в том аудиовизуальным, электронным и основанным на Интернет-технологиях (пункт 12). В развитие этой идеи Комитет обратил внимание и на то обстоятельство, что ограничения, применимые к Интернет-ресурсам, должны соответствовать общим правилам, изложенных в п. 3 статьи 19 МПГПП: «Любые ограничения на работу вебсайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3».

Помимо данного общего замечания, Комитет допустил два уточнения: 1) ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов, а не интернет ресурсов целиком; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с принципами п. 3 ст. 19; 2) не допустим запрет распространения информации и каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство.

В Совместной декларации, принятой Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их

свободное выражение, Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы средств массовой информации и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств в 2001 году («Три вызова свободе СМИ в новом столетии»),¹⁷ были сформулированы следующие принципы в отношении свободы выражения мнения в Интернете:

- Право на свободу выражения мнения относится к Интернету в той же степени, что и к другим СМИ;
- Государства не должны принимать отдельных законов, ограничивающих содержание материалов в Интернете.

Декларация, принятая тем же составом участников в 2003 году, в преамбуле подчеркивала «принципиально уникальный характер Интернета и серьезные проблемы, связанные с попыткой применения систем, предназначенных для печатных и вещательных СМИ, к этому новому каналу распространения информации», и в отношении регулирования этой коммуникационной среды предлагала обязательно учитывать вышеприведённую специфику

В Декларации, принятой в 2005 году, были подробнейшим образом описаны принципы, которые, по мнению инициаторов документа, должны приниматься во внимание при осуществлении регулирования Интернета. Наиболее значимые (в контексте их релевантности рассматриваемой тематике) из них включают следующие:

- Никто не должен быть обязан регистрироваться или получать разрешение государственных органов для организации работы интернет-провайдера, сайта, блога или других онлайн-систем распространения информации, в том числе систем радиовещания через Интернет. Это не относится к регистрации в организации, регистрирующей доменные имена по чисто техническим причинам, и общим правилам, действующим в отношении всех без исключения видов коммерческой деятельности;
- На международном и национальном уровнях Интернет должен подлежать надзору исключительно со стороны органов, защищенных от государственного, политического и коммерческого вмешательства аналогично тому, как свобода от такого вмешательства признана всеми в сфере печатных и вещательных СМИ;
- Системы фильтрации контента, не контролируемые конечными пользователями и навязанные государственным или коммерческим провайдером, являются формой предварительной цензуры и не могут быть оправданы чем-либо;

¹⁷ Текст документа доступен для скачивания в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

- Никто не должен нести ответственности за контент в Интернете, автором которого является другое лицо, кроме случаев, когда авторство контента было ранее признано, либо человек отказался выполнить предписание суда об удалении данного контента. Юрисдикция по судебным делам в отношении интернет-контента должна быть ограничена государствами, в которых учрежден автор или для которых контент предназначен.¹⁸

Документ 2011 года был специально посвящен Интернету, что следует из его названия: Совместная декларация о свободе выражения мнения и Интернете. Среди общих принципов, сформулированных подписантами, следует особо отметить следующий:

«Принципы свободы выражения мнения распространяются на Интернет так же, как и на все прочие средства коммуникации. Ограничения свободы выражения мнения в Интернете приемлемы только, если они соответствуют установленным международным нормам, в том числе предусмотрены законодательством и необходимы для защиты интересов, признанных в рамках международного права («тройной тест»).

В Декларации 2011 года также был сформулирован достаточно сложный для восприятия, но вполне обоснованный критерий установления пределов реализации свободы выражения мнения в Интернете:

«Необходимо уделять большее внимание выработке альтернативных, индивидуальных подходов, адаптированных к уникальным характеристикам Интернета, в качестве ответных мер в отношении противозаконного контента, признавая при этом, что никакие специальные ограничения не должны вводиться в отношении содержания материалов, размещаемых в Интернете»¹⁹.

1.4 Свобода выражения мнения и свобода собраний

В Замечании общего порядка № 34 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, посвященном статье 19 МПГПП, Комитет подчеркивает приоритетное значение свободы выражения мнения, указывая что:

«Свобода мнений и их выражения лежит в основе полного осуществления широкого круга других прав человека. Так, например, свобода выражения мнений является составной частью осуществления прав на свободу собраний и ассоциаций, а также реализации права голоса».

¹⁸ См. там же.

¹⁹ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

В 2007 году вышел специальный доклад ОБСЕ «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций» Замечания и рекомендации».²⁰ В докладе, в частности были заявлены следующие позиции:

«При проведении массовых демонстраций как правоохранительные органы, так и журналисты выполняют свои специфические функции. Правоохранительные органы несут ответственность за то, чтобы граждане могли реализовать свое право на мирные собрания, за защиту прав журналистов на освещение мероприятия вне зависимости от его юридического статуса и за мирное предотвращение распространения насилия. Журналисты отвечают за то, чтобы их можно было легко идентифицировать в качестве таковых и за ведение репортажей без провоцирования обострения ситуации; кроме того, они не должны принимать участие в самих демонстрациях...

В случае чрезмерной реакции со стороны полиции вопрос о поведении полиции в отношении журналистов должен рассматриваться сам по себе, вне зависимости от того, была демонстрация санкционированной или нет...

Журналисты, решившие освещать «несанкционированные демонстрации», должны пользоваться таким же уважением и защитой со стороны полиции, как и при проведении других общественных мероприятий...

Журналисты должны четко идентифицировать себя в качестве таковых, избегать участия в действиях демонстрантов и обеспечивать объективное освещение разворачивающихся событий, в первую очередь во время прямой трансляции или интернет-трансляции. Союзы журналистов должны согласовать с правоохранительными органами приемлемый метод идентификации и предпринять необходимые шаги для информирования работников средств массовой информации об этом требовании...

Помощь со стороны работников средств массовой информации (правоохранительным органам, отвечающим за безопасность массовых мероприятий) может заключаться в том, что они не будут участвовать в действиях демонстрантов, а также в обеспечении своей легко различимой идентификации в качестве журналистов».

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ публикуются Руководящие принципы по свободе мирных собраний,²¹ которые включают, среди прочего, взгляд на роль средств массовой информации при проведении массовых

²⁰ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/b/25745.pdf>

²¹ Документ доступен в сети Интернет по адресу <https://www.osce.org/files/f/documents/5/a/24524.pdf>

мероприятий и связанные с этим позитивные обязательства государств. Принципы также исходят из того, что задача журналистов состоит в независимом освещении публичных мероприятий вне зависимости от их статуса с точки зрения согласования и для реализации этой функции представители СМИ должны быть допущены к местам проведения таких мероприятий и к их освещению, а также визуально, но не физически отделены от участников событий.

1.5 Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства.

Вводимые государством ограничения должны преследовать законные цели. Право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы.

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения (см. выше).

Механизм введения ограничений, предусмотренный МПГПП, включает прохождение так называемого тройного теста, используемого для проверки обоснованности таких ограничений. В ходе его проведения, необходимо установить, предусмотрены ли ограничения законом, вводятся ли они в легитимных (предусмотренных пактом) целях, и соразмерны ли вводимые ограничения.

Ограничения должны быть установлены законом. Как поясняет Комитет по правам человека в Замечании общего порядка № 34 для целей пункта 3 норма, которая квалифицируется как "закон", должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должны ограничения, а на какие нет. Данный подход также именуется требованием о формальной определенности закона.

Вмешательство в право на свободу выражения мнения должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть "необходимым" для достижения одной из этих целей. Слово "необходимый" в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насущная общественная потребность"²²; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть "относящимися к делу и достаточными" и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, "требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение".²³

Комитетом ООН по правам человека в Замечании общего порядка № 34 по результатам обобщения и анализа практики разрешения споров в отношении реализации права на свободы выражения мнений был разработан целый ряд замечаний, касающихся так называемых «узких мест»: оснований ограничения свободы выражения мнения, при ссылке на которые необходимо особенно тщательно оценивать вводимые меры с тем, чтобы избежать недопустимого ограничения указанной свободы.

В частности, в отношении журналистской работы Комитет указывает:

«Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3.»

В этом же разъяснении Комитет обращает внимание на то, что ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, «когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц».

²² См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>

²³ Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

Как указано в упомянутой Совместной декларации, принятой Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств в 2003 году:

«Режим аккредитации для журналистов применяется только в случае необходимости обеспечения им приоритетного доступа в определенные места и (или) на определенные мероприятия; такой режим должен находиться под контролем независимого органа, а решения об аккредитации должны приниматься в соответствии со справедливой и прозрачной процедурой на основе заранее опубликованных ясных и недискриминационных критериев».

Также, государствам–участникам Пакта необходимо весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 в процессе разработки и применения актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например, как отмечает Комитет ООН по правам человека нарушение пункта 3 представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации. Комитет приводит пример на одно из своих решений, в котором он постановил, что ограничение на выпуск заявления в поддержку конфликта по трудовым вопросам, содержащего в том числе призывы к проведению национальной забастовки, было недопустимо, поскольку обосновывалось соображениями национальной безопасности.

Необходимо отметить, что Конституция Республики Беларусь устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, соответствующие принципам международного права. Основной закон в статье 23 устанавливает принцип, в соответствии с которым «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

Статья 34 Конституции РБ, гарантирующая право на свободу информации, устанавливается возможность ограничения этого права законодательством «в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

2. АНАЛИЗ РЕЛЕВАНТНЫХ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И О ПОРЯДКЕ ОСВЕЩЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Общие положения

Статья 33 Конституции Республики Беларусь гарантирует свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Указанное положение основного закона запрещает монополизацию СМИ, а также цензуру.

Конституционные принципы находят отражение в законодательстве. Так, статья 5 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации»²⁴ (далее также именуемого Закон РБ о СМИ) гарантирует каждому свободу мнений, убеждений и их свободное выражение.

В качестве гарантии свободы информации, провозглашенной в Беларуси, необходимо особо выделить положение статьи 7 Закона РБ о СМИ, которое провозглашает запрет ограничения свободы массовой информации. В соответствии с ним не допускается незаконное ограничение свободы массовой информации в следующих формах:

«осуществление цензуры массовой информации, под которой понимается требование со стороны должностных лиц, государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц к юридическому лицу, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, информационному агентству, корреспондентскому пункту, главному редактору (редактору), журналисту, учредителю (учредителям) средства массовой информации предварительно согласовывать информационные сообщения и (или) материалы, за исключением случаев согласования с автором или интервьюируемым, распространения официальных информационных сообщений;

вмешательство в сферу профессиональной самостоятельности юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации;

приостановление или прекращение выпуска средства массовой информации с нарушением требований законодательства Республики Беларусь;

²⁴ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 года № 427-З «О средствах массовой информации» Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.etalonline.by/Default.aspx?type=text®num=H10800427#load_text_none_1_1

принуждение журналиста средства массовой информации к распространению либо отказу от распространения информации;

нарушение прав журналиста средства массовой информации, установленных актами законодательства Республики Беларусь;

воспрепятствование в какой-либо форме законной деятельности учредителя (учредителей) средства массовой информации, юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, распространителя продукции средства массовой информации».

Статья 6 закона запрещает монополизацию средств массовой информации государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими или физическими лицами.

Регулирование регистрации средств массовой информации

Существующая практика Республики Беларусь исходит из разрешительного порядка регистрации средств массовой информации, в большинстве своем процедуры регистрации и требования к учредителям сформулированы непосредственно в законе.

Пункт 3 статьи 10 Закона РБ о СМИ указывает шесть случаев, когда лицо не может быть учредителем средства массовой информации. Запрет установлен в четырёх случаях для физических лиц, во всех из них он связан с утратой или ограничением дееспособности. В это число входит и ситуация, когда физическое лицо временно ограничено в возможности учреждать СМИ: на период, составляющий три года с даты прекращения СМИ по решению суда, его учредитель не вправе учреждать иное СМИ.

Значительное число ограничительных норм медийного законодательства (в том числе и связанных с учреждением СМИ) относится к участию иностранных граждан и юридических лиц в различных аспектах работы СМИ. В том числе это означает, что:

- Не могут быть учредителями СМИ иностранные физические и юридические лица, а также национальные юридические лица, в которых доля прямого или косвенного владения иностранными субъектами (включая иностранные государства, иностранные физические и юридические лица, международные организации, субъекты, не являющиеся юридическими лицами) равно или превышает 20 % уставного фонда (подпункты 3.5, 3.6 пункта 3 статьи 10). Нарушение данного правила ведет к отказу в регистрации СМИ, а если нарушение выявлено (или допущено) после регистрации – к аннулированию свидетельства о регистрации СМИ во внесудебном (административном) порядке.

- Не допускается возложение функций редакции на коммерческое юридическое лицо, если 20 и более % его уставного фонда находится в прямом или косвенном владении иностранных субъектов, а также на некоммерческое юридическое лицо, если 20 и более % его учредителей являются иностранными субъектами. Запрещается получение финансирования иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно не проживающих на территории Республики Беларусь, кроме случаев, когда такие лица являются учредителями СМИ (пункт 2.1 статьи 8);

Важно отметить, что в текущей ситуации реализации Закона РБ о СМИ вышеприведенные ограничения в отношении иностранного контроля действуют применительно не ко всем субъектам: в отношении средств массовой информации, зарегистрированных до 01 декабря 2018 года (то есть до даты вступления в силу редакции закона, вводящей ограничения для иностранных субъектов), ограничения на участие иностранцев не введены.

Правовой статус главного редактора как руководителя редакционной политики СМИ, в основном, не имеет существенного значения для вопросов, связанных с учреждением средства массовой информации, за одним значимым исключением: средству массовой информации будет отказано в регистрации, если его главным редактором будет назначено лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь (п. 1.7 ст. 15).

Также применительно к рассматриваемым в рамках настоящего исследования вопросам важно отметить, что действующий закон среди оснований для отказа в регистрации СМИ называет наличие в Государственном реестре средств массовой информации средства массовой информации с таким же названием или сходным с ним до степени смешения (п. 1.4 ст. 15).

Правила распространения массовой информации

Действующее законодательство Республики Беларусь устанавливает значительное число ограничений на распространение массовой информации.

Среди прочих требований в законодательстве установлена обязательность корректного цитирования источников, являющихся субъектами отношений по поводу массовой информации. Так, пункты 2 и 3 статьи 17 Закона РБ о СМИ предусматривает обязанность средств массовой информации и ресурсов делать ссылку на источник информации при распространении информации, ранее распространенной в другом СМИ, на ином интернет-ресурсе, иным информационным агентством.

Необходимо отметить, что ограничения, наложенные законодательством о средствах массовой информации, применяются не только к «традиционным» СМИ, таким как печатные издания и телеканалы, но и к Интернет-ресурсам, причем как зарегистрированным в качестве средств массовой информации, так и не имеющим такого статуса.

Также важно обратить внимание в контексте далее представленного анализа на то, что существуют определенные виды информации, для которых установлен специальный порядок распространения.

Так, в целях «обеспечения надлежащего уровня объективности и достоверности» проводимых опросов общественного мнения, относящихся к республиканским референдумам, выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и общественно-политической ситуации в стране в Республике Беларусь в 2005 году²⁵ была введена аккредитация юридических лиц, которая означает признание за ними права проведения опросов общественного мнения и опубликования их результатов в средствах массовой информации. Аккредитация проводится Комиссией по опросам общественного мнения при Национальной академии наук Беларуси. Этот орган производит оценку достоверности предоставляемой аккредитуемыми юридическими лицами информации, вправе отказать в аккредитации в случае выявления нарушений, а также вправе аннулировать аккредитацию в случае нарушения аккредитованным лицом требований законодательства о проведении опросов.

Проведение исследований и опубликование результатов опросов общественного мнения, относящихся к общественно-политической ситуации в стране, республиканским референдумам, выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь без получения соответствующей аккредитации влекут наложение штрафа (ч.1 ст.9.28 Кодекса об административных правонарушениях РБ²⁶).

Обозначенное регулирование, со всей очевидностью, вводит ограничение на перечень источников информации об опросах, которые признаются государством достоверными. В

²⁵ Положение об аккредитации юридических лиц, претендующих на проведение опросов общественного мнения, относящихся к республиканским референдумам, выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и общественно-политической ситуации в стране, и опубликовании их результатов в средствах массовой информации, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 08.11.2005 № 1240, текст документа доступен в сети Интернет по адресу <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C20501240>

²⁶ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-3 текст документа доступен в сети Интернет по адресу <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100091&p1=1&p5=0>

августе 2020 года Генеральная прокуратура Республики Беларусь опубликовала заявление, в котором напомнила, что проведение опросов неаккредитованными организациями, включая Интернет-порталы, проводящие опросы, является недопустимым действием.²⁷

Обязанности журналистов средств массовой информации

Закон РБ о СМИ предусматривает значительный объем обязанностей журналистов, составляющих значимую составляющую их правового статуса. Среди значимых в контексте настоящего исследования необходимо выделить предусмотренный статьей 4 Закона принцип обязательного соблюдения норм профессиональной этики журналистов и общепринятых норм морали – журналисты средств массовой информации в своей деятельности должны неукоснительно соблюдать нормы профессиональной этики и общепринятые нормы морали.

Общим для информационного пространства является запрет на использование нецензурных слов и выражений в СМИ (п. 2 ст. 9 Закона РБ о СМИ).

Самый полный (закрытый) перечень обязанностей журналистов содержится в статье 34 профильного закона, определяющей их статус. Наиболее общее обозначение долга работника СМИ обозначено в п. 1 этой статьи следующим образом: «журналист средства массовой информации, в том числе иностранного, руководствуется Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом, иными актами законодательства Республики Беларусь и нормами профессиональной этики журналистов».

Прочие обязанности журналистов включают следующие, связанные с работой с информацией: уважать права, свободы и законные интересы физических лиц, права и законные интересы юридических лиц, проверять достоверность полученных им сведений; предоставлять для распространения достоверную информацию.

При этом непосредственно закон не предусматривает ответственность журналистов за неисполнение установленных обязанностей. Также не существует составов административных правонарушений, включающих в объективную сторону ненадлежащее следование требованиям законодательства об обязанностях журналистов. В случае, если распространена недостоверная информация, ответственность несет лицо, управляющее редакцией или интернет-ресурсом, с которого происходит распространение.

²⁷ Текст документа размещен в сети Интернет по адресу <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/novosti/nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva/v-inykh-sferakh/o-provedenii-sotsiologicheskikh-oprosov-i-issledovaniy-bez-akkreditatsii/q>

Регулирование порядка аккредитации

Законодательство Беларуси имеет двойное регулирование в отношении аккредитации журналистов: с одной стороны, существует общее для журналистов право на аккредитацию при государственных органах, политических партиях, других общественных объединениях, иных юридических лицах, с другой стороны, аккредитация используется в качестве разрешительного режима для работы иностранных журналистов, которые допускаются к работе при получении такой аккредитации (деятельность без нее запрещена). При этом для участия в освещении конкретных мероприятий, событий, иных видов деятельности органов власти и юридических лиц иностранные журналисты должны дополнительно получать аккредитацию.

Закон определяет аккредитацию как подтверждение права журналиста средства массовой информации освещать мероприятия, организуемые государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, а также другие события, происходящие на территории Республики Беларусь и за ее пределами (п. 1 статьи 1 Закона РБ о СМИ).

Согласно статье 35 Закона РБ о СМИ аккредитация выполняется для освещения организуемых государственными органами, политическими партиями, другими юридическими лицами заседаний, совещаний и других мероприятий в порядке, установленном этими юридическими лицами. Закон запрещает необоснованный отказ в аккредитации журналистов средств массовой информации.

Как сами положения законодательства Республики Беларусь об аккредитации, так и практика их исполнения ранее получали негативные отзывы со стороны Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

При введении правил аккредитации в действующей редакции, соответствующий проект (ставший действующим законом) получил экспертную оценку, подготовленную по заказу Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.²⁸

Эксперт выразил следующие замечания:

«Законопроект... полностью изменяет правовую природу аккредитации журналистов при различных органах власти и организациях. Переносится акцент с права на аккредитацию на право аккредитовать. Законопроект отдаёт принципиальные вопросы аккредитации на усмотрение самих аккредитуемых органов, что выхолащивает смысл аккредитации, заключающийся в

²⁸ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/8/32600.pdf>

беспрепятственном получении информации о деятельности органов государственной власти и общественных организаций...

Аккредитация журналистов предусматривается в тех случаях, когда необходимо упорядочить (а не прекратить) доступ журналистов к тем или иным событиям, к заседаниям органов власти, особенно, если интерес СМИ превышает физические возможности его удовлетворить (то есть, при отсутствии надлежащих условий для одновременной работы большого количества представителей прессы). Аккредитация позволяет определить те СМИ и тех журналистов, которые действительно специализируются на освещении деятельности государственной власти, с целью предоставления им первоочередного права на получение соответствующей информации...

Нет в нём <законопроекте> и закрытого перечня случаев, когда корреспондент может быть лишен аккредитации ... Всё это отдаёт принципиальные вопросы аккредитации на усмотрение самих аккредитующих органов, что выхолащивает смысл аккредитации, заключающийся в беспрепятственном получении информации о деятельности органов государственной власти и общественных организаций».

В 2014 году Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович выразила озабоченность в связи с увеличением количества взысканий, примененных к иностранным журналистам, не имеющим официальной аккредитации, позволяющей работать представителям иностранных СМИ. В заявлении аккредитация иностранных журналистов оценивалась следующим образом:

«Аккредитация не должна превращаться в разрешение на работу, и её отсутствие не должно ограничивать возможность журналистов работать и свободно высказывать своё мнение. Все журналисты должны иметь те же профессиональные права, что и журналисты, работающие в официально зарегистрированных СМИ, включая право искать и распространять информацию».

Условия об ответственности СМИ и интернет-ресурсов

Закон РБ о СМИ устанавливает судебную процедуру для прекращения деятельности средств массовой информации и административную процедуру для ограничения доступа к сетевым СМИ и Интернет-ресурсам, нарушающим законодательство о СМИ.

Среди факторов, существенно характеризующих действующую процедуру прекращения или ограничения функционирования СМИ и интернет-ресурсов, необходимо выделить следующие:

- Требования о прекращении деятельности СМИ по общему правилу могут быть предъявлены только в случае неоднократного в течение года нарушения законодательства о СМИ, о чем было вынесено предупреждение надзорного органа. Исключения представляют собой отдельные нарушения законодательства иностранными СМИ (в этом случае основание для прекращения – одно нарушение), а также оформление регистрации СМИ с нарушением (ст. 51 Закона РБ о СМИ);
- Требования об ограничении доступа к Интернет-ресурсам и сетевым СМИ могут предъявляться как в случае неоднократного нарушения законодательства, так и в случаях распространения запрещенной к распространению информации, а также в случае неустранения нарушения по требованию надзорного органа. Как уже указывалось, ограничение может быть произведено как на основании решения суда, так и в административном порядке – по решению уполномоченного органа власти (ст. 51¹ Закона РБ о СМИ).
- Ограничение доступа к Интернет-ресурсам и сетевым СМИ может быть устранено, работа возобновлена, если нарушение будет устранено, решение о возобновлении принимает уполномоченный орган власти (ст. 51² Закона РБ о СМИ).
- Несмотря на то, то законом предусмотрено формирование органа управления, включающего представителей как органов власти, так и общественности (общественный координационный совет в сфере массовой информации), его компетенция в сфере прекращения или приостановления деятельности СМИ не прописана (ст. 28 Закона РБ о СМИ).

Закон РБ о СМИ в статье 52 предусматривает исключение ответственности журналистов и редакции за распространение сведений, не соответствующих действительности, если они: 1) получены от государственных органов, иных государственных организаций, их должностных лиц, а также содержатся в официальных информационных сообщениях и (или) материалах; 2) получены от информационных агентств при условии наличия ссылок на данные информационные агентства; 3) получены от политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, а также содержатся в официальных информационных сообщениях и (или) материалах пресслужб политических партий, других общественных объединений и иных юридических лиц; 4) являются дословным воспроизведением официальных выступлений должностных лиц государственных органов; 5) содержатся в информационных сообщениях и (или)

материалах телевизионных и радиовещательных средств массовой информации, выходящих в эфир без предварительной записи.

При этом часть 2 указанной статьи устанавливает ряд обязанностей по проверке распространяемой информации, а именно:

«Субъекты правоотношений в сфере массовой информации, указанные в пункте 1 настоящей статьи, перед распространением сведений, которые могут дискредитировать Республику Беларусь, а также порочить честь, достоинство или деловую репутацию физических лиц либо деловую репутацию юридических лиц, полученных из источников, указанных в подпункте 1.3 пункта 1 настоящей статьи, обязаны проверить достоверность указанных сведений и предоставить возможность распространения одновременного комментария физических и (или) юридических лиц, в том числе государственных органов и иных государственных организаций (их пресс-служб), в отношении которых могут быть распространены данные сведения либо в компетенцию которых входит подготовка разъяснений в отношении распространяемой информации».

Не исполнившие указанную обязанность не освобождаются от ответственности в случае распространения информации из источников, указанных в п. 1 статьи 52.

Регулирование деятельности СМИ при освещении массовых мероприятий

Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»²⁹ весьма лаконично определяет условия пребывания представителей СМИ на массовых мероприятиях. Согласно статье 10:

«Лицо, присутствующее на массовом мероприятии в качестве журналиста средства массовой информации, обязано иметь при себе документ, удостоверяющий личность, а также служебное удостоверение журналиста средства массовой информации, зарегистрированного на территории Республики Беларусь, либо документ, подтверждающий аккредитацию журналиста иностранного средства массовой информации в Республике Беларусь. Указанное лицо должно иметь ясно видимый отличительный знак представителя средства массовой информации».

²⁹ Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» Текст документа доступен в сети Интернет по адресу <https://centr.minsk.gov.by/sfery-deyatelnosti/sotsialnaya-sfera/kultura-i-ideologiya/3748-zakon-respubliki-belarus-30-dekabrya-1997-g-114-z>

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗАКОНОВ ПО ВОПРОСАМ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»

Изменение правил регистрации и редакционного управления средствами массовой информации

Предлагаемое законопроектом регулирование расширяет количество ограничений и правил, связанных с учреждением и регистрацией средств массовой информации. Предлагаемые нововведения различаются по направленности и характеру, поэтому оптимально разделить их на несколько групп, дав каждой из них оценку.

В рамках первой группы норм проект закона предусматривает увеличение срока действия запрета на учреждение СМИ для лиц, являвшихся ранее учредителями средств массовой информации, ликвидированных в судебном порядке, с трех до пяти лет. Также пятилетнее ограничение права на создание СМИ введено для лица, ранее выступавшего участником (собственником имущества) экстремистской организации. Наконец, на протяжении трех лет со дня принятия решения об ограничении доступа к сетевому изданию, его владелец не может быть учредителем нового средства массовой информации. Все указанные дополнительные ограничения введены в качестве подпунктов пункта 3 статьи 10 Закона РБ о СМИ, содержащий перечисление субъектов, которые не могут выступать учредителями СМИ (вносятся изменения в подпункт 3.3., вводятся новые подпункты 3.4¹ и 3.4²).

В рамках этой же логики, проектом предлагается отказывать в регистрации СМИ, главным редактором которых назначено лицо, имеющее статус, обозначенный в одном (нескольких) подпунктах пункта 3 статьи 10 Закона. В этот перечень, помимо обозначенных выше лиц, по формальным признакам причастных к прекращению / приостановлению деятельности СМИ, включаются физические лица, не являющиеся дееспособными или признанные недееспособными; лица, отбывающие наказание по приговору суда; иностранные граждане; юридические лица, контролируемые иностранными субъектами.

Предлагаемое регулирование представляется не имеющим должного правового обоснования и по сути представляет собой пример объективного вменения: право на учреждение СМИ того или иного лица ограничено только потому, что такое лицо имело в прошлом отношение к средству массовой информации, деятельность которого была прекращена. Законопроект ни в коей мере не концентрирует внимание правоприменителя на необходимости решения вопроса о том, какова была роль лица в совершении действий, ставших причиной прекращения или приостановления деятельности СМИ, были ли

совершены таким лицом какие-либо активные действия, ставшие причиной прекращения деятельности СМИ, была установлена вина такого лица. Все эти факторы не существенны.

Между тем, закон и в действующей, и предлагаемой редакции подразумевает возможность прекращения деятельности СМИ в случае вынесения предупреждений как учредителю, так и юридическому лицу, выполняющему функции редакции СМИ. То есть прекращение деятельности СМИ может произойти вообще без вовлечения учредителя (по вине редакции), однако в результате в отношении него будет на неизбирательной основе введено временное ограничение на создание СМИ.

Также не прослеживается логики в установлении ограничения права на фиксированный и одинаковый для всех срок – исходя из базовых принципов права, относящихся к ответственности (индивидуализация наказания, ответственность за вину, недопустимость удвоения наказания), ограничение может быть определено в конкретном случае судом как дополнительная мера, направленная на коррекцию поведения конкретного человека. Установление же общих правил о недопустимости входа на рынок СМИ в течение определенного срока выглядит скорее, как установление двойного наказания за одно и то же деяние или же фильтра для нежелательных акторов медиа-пространства.

Установление ограничения на реализацию права быть учредителем на лимитированный срок может быть только мерой индивидуального воздействия, примененной исключительно судом и лишь по результатам рассмотрения дела конкретного лица. Некорректность предлагаемого законопроектом подхода особенно очевидна в отношении случая, когда право на учреждение СМИ ограничивается, так как ранее деятельность интернет-ресурса, принадлежавшего лицу, претендующего на статус учредителя, была приостановлена решением *административного органа*.

В таком случае вопрос о соразмерности и обоснованности ограничения права потенциального учредителя СМИ при принятии решения об ограничении доступа к Интернет-ресурсу даже не стоит – функцией административного и контрольного органа при проведении надзора за соблюдением законодательства о СМИ интернет-ресурсами не является и не может являться оценка необходимости и правомерности применения ограничения прав владельца интернет-ресурса. Таким образом при введении ограничений доступа к Интернет-ресурсу право его владельца на учреждение новых СМИ будет ограничиваться автоматически и без какого-либо учета его роли и вины в совершении предыдущего нарушения. При этом ограничение права будет основываться не на судебном, а административном решении, в рамках принятия которого у субъекта прав существенно меньше возможностей для представления и отстаивания своей позиции.

Также необходимо отметить несовершенство техники законопроекта: ограничение на занятие поста главного редактора установлено в том числе для «физических лиц», указанных в п. 3.6 статьи 10 Закона РБ о СМИ. В указанном пункте фигурируют прежде всего в качестве субъектов юридические лица с иностранным участием, которые не могут быть главными редакторами в принципе, эту должность согласно законодательству занимают только физические лица. Косвенно в этом пункте упомянуты физические лица, которые теоретически могли бы претендовать на пост главного редактора. Но и они заранее отстранены от участия в соискании этой позиции: в упомянутой норме фигурируют только иностранцы, в то время как главным редактором иностранец быть не может в силу действия ограничения пункта 3.5 статьи 10.

Также важно отметить, что законопроект предусматривает отмену ранее действовавшей льготы, сохраняющей возможность владения иностранными субъектами средствами массовой информации с участием, превышающим установленную законом квоту, если такое владение возникло до введения квоты (то есть до 1 декабря 2018 года). В случае принятия закона все СМИ с иностранным участием должны привести объем такого участия в соответствие с требованиями закона в течение полугода.

Данное решение продолжает тенденцию на установление ограничений на доступ иностранцев к медийному рынку Республики Беларусь, введенных по целому ряду параметров как действующим законодательством, так и рассматриваемым законопроектом. Объективно введение дополнительного ограничения снизит свободу обмена информацией и содержит существенный риск снижения конкуренции в секторе медиа Республики Беларусь. Также важно подчеркнуть, что срок, установленный в качестве переходного положения, является крайне коротким: в течение полугода необходимо найти покупателя медийного актив, провести оформление сделок, провести регистрацию внесенных изменений. Как показал опыт введения таких ограничений в других странах, установление более продолжительного срока действия переходных положений позволяет провести изменения таким образом, чтобы в меньшей степени затронуть законные интересы как иностранных инвесторов, так и внутренних игроков. В частности, в Российской Федерации такой срок составил более 2 лет. Сходное регулирование представляется оптимальным и для Республики Беларусь.

Во-вторых, законопроект устанавливает дополнительное требование об обязательном совпадении названия зарегистрированного сетевого издания и названия его домена как условия регистрации (предлагается к корректированию пункт 1 статьи 11 Закона). В случае несовпадения, происходит отказ в регистрации СМИ (предлагается к добавлению подпункт 1.11 статьи 15 Закона).

Предлагаемое нововведение только на первый взгляд сложно оценить с точки зрения международно-правовых стандартов свободы выражения мнения, так как рассматриваемая норма скорее относится к сфере отношений с потребителями.

Между тем, трактовка названия СМИ и домена как идентичных сущностей скорее не соответствует сложившейся практике и при некоторых условиях может нести риск необоснованного ограничения права на учреждение средств массовой информации и иных предусмотренных законом прав и принципов.

Название домена (особенно его составляющая, идентифицирующая страну (для Беларуси домены верхнего уровня .by и .БЕЛ) или тематику (например, домены .media), может не быть имеющим различительную силу, не составлять название самого ресурса, и в случае приведения соответствия одного с другим ввести в заблуждение потребителя, привыкшего к разным названиям домена и ресурса.

Необходимо учитывать, что домен – это лишь адрес, который необходимо указать человеку в браузере или ином аналогичном программном продукте, для корректного перехода на интересующий его ресурс в сети интернет. Адрес выполняет прежде всего навигационную функцию, лишь только в некоторых случаях функция может стать еще и идентификационной. Устанавливать обязательность приравнивания названия домена и названия сайта при такой трактовке может быть сравнимо с обязыванием традиционного средства массовой информации указывать в качестве своего названия адрес (например, улицу) своего нахождения, что, очевидно, не является целью законодателя.

К домену с точки зрения удобства для пользователя могут предъявляться совершенно иные требования, нежели к наименованию самого ресурса: домен должен быть кратким, чтобы его было легко и быстро набирать, в доменах, как правило, используются элементы латиницы, а не кириллицы – основы системы письменности, используемой в Республике Беларусь.³⁰ Наконец, в отличие от словесных обозначений, доменные имена имеют технические ограничения по длине.

Все вышеуказанные особенности использования доменов могут быть продемонстрированы на примере названия сайта нижней палаты Парламента Республики Беларусь. Очевидно, что названием ресурса является «Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь», а используемым доменом - <http://www.house.gov.by>. При этом понятно и разумно, что использование полного официального названия органа в доменном имени крайне затруднило бы его набор. Но

³⁰ Согласно данным Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, кириллические домены в зоне .bel регистрируются приблизительно в 10 раз реже, чем домены на латинице в зоне .by, см. <https://cctld.by/statistics/>

также очевидно, что пользователь, осведомленный о названии Палаты, но не знающий доменное имя сайта, при поиске информации о законодательном органе будет указывать в поисковых запросах «интернет-сайт Палаты представителей», а не house.gov.by. При этом написание по-разному названия домена и ресурса не вводят пользователя в заблуждение. Подобных примеров в отношении органов власти может быть приведено много. Точно такая же ситуация, очевидно, существует и с онлайн СМИ в Республике Беларусь, а равно в любой иной стране мира.

Требование об унификации названий и доменов только для средств массовой информации приведет к: 1) нарушению сложившейся системы восприятия названий средств массовой информации, являющихся Интернет-ресурсами; 2) возникновению неудобной для пользователей системы наименований СМИ, в которой в названиях ресурсов при упоминании вне всемирной сети будут фигурировать домены верхнего уровня, указание которых вне интернет коммуникации не имеет практического смысла, а длинные названия СМИ будут просто невозможны; 3) вынужденным ограничениям на использование кириллицы в названиях СМИ. По сути же получается, что учредители средств массовой информации будут ограничены в праве выбора средства индивидуализации СМИ и реализации права на использование государственного языка при выпуске СМИ.

В-третьих, законопроектом предусмотрено включение в число оснований для отказа в регистрации СМИ совпадение названия средства массовой информации или его сходство до степени смешения с названием средства массовой информации, в отношении которого принято решение о прекращении выпуска.

В отношении предлагаемого регулирования прежде всего не представляется возможным установить, какой законный интерес или цель преследуется при введении предлагаемого ограничения. В то время как действие аналогичных действующих норм о запрете регистрации СМИ с аналогичным / схожим до степени смешения названием с существующими субъектами массово-информационных отношений в Беларуси объясняется достаточно просто: оно направлено на защиту конкуренции и недопущение введения в заблуждение потребителя; ограничение на регистрацию СМИ с названием аналогичным с уже прекратившими существование не столь очевидно. Возможно, задачей законодателя было отделение в сознании потребителя уже покинувшего рынок СМИ от вновь появившегося (которое тем самым пытается получить себе преимущество в привлечении аудитории, реагирующей на знакомое название), и это представляется разумным. Но в то же время главное и существенное проблемное место регулирования – это отсутствие каких-либо временных горизонтов действия запрета. Такой подход ведет к

ограничению права на использование слов и словосочетаний для идентификации средств массовой информации бессрочно, а потому требует пересмотра.

Очевидно, что изымать из оборота то или иное наименование навсегда – нецелесообразно и не логично. Идентифицирующее товара / услугу наименование в случае отсутствия в обиходе забывается весьма быстро. Поэтому выход на рынок медиа с названием аналогичным или похожим на прекратившее деятельность на основании судебного решения возможен через полгода-год.

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- *Из законопроекта должны быть изъяты нормы, устанавливающие ограничения на учреждение новых СМИ лицами, являвшимися ранее учредителями СМИ / владельцами интернет-ресурсов, которые прекратили свою деятельность на основании судебного или административного решения. В качестве альтернативы предлагаемому регулированию может быть предложено дополнение закона нормой, предусматривающей возможность отказа в регистрации СМИ в случае установления в судебном решении о прекращении / приостановлении деятельности СМИ временного ограничения на создание новых средств массовой информации для лиц, виновных в прекращении / приостановлении деятельности.*
- *Положения, устанавливающие обязательное реформирование СМИ, имеющих иностранное участие, с передачей прав и обязанностей национальным субъектами, должны быть более подробно обоснованы и иметь более продолжительный переходный период.*
- *Требуется пересмотреть объем ограничений, установленных для лиц, занимающих пост главного редактора СМИ с учетом корректировок в отношении статуса учредителя СМИ.*
- *Положения, предусматривающие унификацию названий сетевых изданий и доменных имен таких изданий, должны быть изъяты из проекта как содержащие необоснованные ограничения и создающие риски для стабильности работы сектора интернет СМИ Республики Беларусь.*
- *Принцип запрета учреждения СМИ с названием идентичным или похожим на ранее прекратившие деятельность на основании судебного решения, должен быть более подробно обоснован и включать лимит – срок, по истечении которого название может быть повторно использовано.*

Изменение правил распространения массовой информации

Заслуживает внимания новелла законопроекта, обязывающая средства массовой информации ссылаться на те источники информации, из которых они получают информацию. В случае получения информации от интернет-проектов при ее распространении СМИ (юридические лиц, на которые возложены обязанности редакций СМИ) обязаны указывать источник информации в формате гиперссылки, а в случае получения информации от традиционных изданий и телеканалов – в формате обычной ссылки. Отсутствие надлежащим образом выполненной ссылки служит основанием для вынесения предупреждения СМИ-нарушителю.

Согласно общему регулированию, наличие нескольких нарушений является основанием для прекращения / приостановления работы СМИ.

По всей видимости, изначальной целью разработчиков законопроекта была защита авторских (интеллектуальных) прав СМИ и журналистов – вполне легитимная цель. Обязывание на уровне закона указывать на источник заимствования материалов является распространённой и стандартной практикой для законодательства об авторском праве по всему миру.

В таком контексте, предлагаемое регулирование может стать одним из примеров современной качественной правовой трактовки отношений по поводу интеллектуальной собственности, при условии, что законодателем будет выстроен более сбалансированный механизм с учетом публично-правовых аспектов отношений. В соответствии с логикой такого механизма, средства массовой информации должны ссылаться друг на друга, обеспечивая тем самым, с одной стороны, возможность установить, кто был источником или наиболее оперативным субъектом, предоставившим новость, а с другой – потребность установить источник недостоверной информации и привлечь именно его, а не всех, кто распространил информацию, к ответственности. Элементом такой системы является принцип освобождения СМИ от ответственности в случае распространения информации другим средством массовой информации.

В текущей редакции законопроекта прописан порядок цитирования и предусмотрена ответственность в виде предупреждения за отказ / уклонение от выполнения корректного цитирования при распространении материалов СМИ. Именно последняя составляющая переворачивает систему. Проблема состоит в том, что для регулирования частноправовых отношений между средствами массовой информации по поводу указания авторства и

источника заимствования используются инструменты публичного права, а именно административная ответственность.

Если же исходить из того, что целью законопроекта является упорядочение отношений между участниками информационного оборота для решения вопросов о применении мер публично-правовой ответственности, то в этом случае необходимо говорить о полностью несбалансированном регулировании, заложенном в Законе РБ о СМИ. Исходя из предлагаемого регулирования, а также учитывая, что в Законе РБ о СМИ не присутствуют нормы об освобождении от ответственности за информацию, ранее распространенную в других СМИ, распространяющее информацию средство массовой информации не только несет ответственность за содержание сведений, опубликованных прежде другим средством массовой информации, но также дополнительно обязано указать первоисточник в своей публикации, чтобы к ответственности можно было привлечь и его. Таким образом интенция законодателя с точки зрения публично-правовых отношений может быть воспринята как желание выявить всю цепочку распространения информации, призванной по тем или иным причинам некорректной (незаконной, недостоверной, запрещенной), и наказать всех участников такого распространения. В такой парадигме изменения носят непропорциональный характер, препятствуя свободному распространению информации.

Законопроект расширяет запреты на распространение отдельных категорий информации, дополняя статью 38 двумя дополнительными категориями. В случае принятия документа, журналистам будет запрещено распространение:

- результатов опросов общественного мнения, относящихся к общественно-политической ситуации в стране, республиканским референдумам, выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания РБ, проведенных без получения аккредитации;

- гиперссылки на информационные сообщения и (или) материалы, содержащие информацию, распространение которой в средствах массовой информации, на интернет-ресурсах запрещено.

Запрет на распространение опросов, полученных не в аккредитованных службах изучения общественного мнения представляется чрезмерно ограничительным и основанном на ненадлежащем регулировании.

Во-первых, само существование аккредитации означает введение разрешительной системы производства и распространения информации, которую можно сравнить с лицензированием или регистрацией, которые могут вводиться только на основании актов

парламента и учитывать все требования международных и конституционных актов по обеспечению баланса между введением ограничений и защитой общественных интересов.

Опросы со всей очевидностью, представляют собой деятельность, не выполняемую общественно опасным способом, не требующую соблюдения особых мер безопасности или выполнения требований по привлечению особо квалифицированных специалистов. То есть этот вид деятельности не требует особых профессиональных навыков, которые должны быть подтверждены отдельной государственной экспертизой. Это следует и из самого подхода к регулированию – обязательность аккредитации введена только в отношении опросов, связанных с общественно-политической ситуацией, а также выборами и референдумами. Проведение любых иных опросов по существенным темам (например, экономика, культура, общественное развитие) аккредитации не требует и может выполняться любыми субъектами.

Безусловно, существуют правовые режимы, в рамках которых обычные виды информационной деятельности, не требующие в обычных условиях соблюдения специальных правил и ограничений, осуществляются в регламентированном и более ограниченном порядке. Релевантным для рассматриваемого регулирования случаев мог бы стать избирательный процесс, в рамках которого специальные требования по агитации, информированию и проведению опросов допустимы. Однако, Избирательный кодекс РБ не вводит каких-либо ограничений в отношении лиц, проводящих опросы, и не устанавливает порядок распространения опросов, проводимых аккредитованными / не аккредитованными лицами. Не содержит он и ссылки на возможное подзаконное регулирование проведения опросов или их аккредитации.

Таким образом, говорить о том, что специфический правовой режим информации об опросах на тему выборов основан на соответствующем законе, а потому был подвергнут проверке на соразмерность, не представляется возможным. Корректно говорить о том, что изменения не введены корректным (избирательным) законодательством и преследуют цели, которые не соотнесены с легитимными, предусмотренными конституцией и международными договорами.

Во-вторых, все ограничения, связанные с распространением опросов, сформулированы так, что нельзя сделать вывод о том, что информация в опросах, проведенных неаккредитованными организациями, характеризуется и рассматривается изначально некорректной, например, провоцирующей к насилию или вводящей в заблуждение, или даже просто недостоверной. Не существует законодательного описания, как должны проводиться опросы и какие отклонения в их проведении не допустимы, так как приводят к искажению информационной картины. По сути, действующее

регулирование исходит из ничем не обоснованной презумпции, что опросы, полученные от неаккредитованных организаций, не заслуживают доверия и потенциально могут быть недостоверны.

Исходя из этого, в случае сохранения подзаконного регулирования об аккредитации деятельности по проведению опросов, единственно возможной формой ограничения распространения информации об опросах может быть обязывание СМИ указывать при публикации информации, проведен ли соответствующий опрос аккредитованной организацией или нет. Отнесение информации об опросах к категории запрещенной информации, не основано не только на международных, но и на национальных актах.

В отношении введения запрета на размещение ссылок на материалы, содержащие запрещенную информацию, осознавая логику и основание введения запрета, необходимо обратить внимание на то, что предлагаемая норма в ее действующей версии прописана так, что средства массовой информации рискуют стать жертвами некорректного и репрессивного применения по следующим причинам.

Во-первых, статус информации как запрещенной должен быть надлежащим образом подтверждён, и журналист, не являющийся работником правоохранительных органов, должен иметь инструментарий для того, чтобы определить, может ли он ставить ссылку на тот или иной материал или нет. Разумеется, журналист обязан проверять информацию, в том числе отказываясь от размещения запрещенной информации оценивая ее самостоятельно. Но такой анализ журналист обязан производить прежде всего в отношении текстов, которые он распространяет, а не в отношении материалов, находящихся во внешних источниках и вообще не размещаемых СМИ, в котором работает журналист: надо учитывать, что размещение ссылки не может считаться перепечаткой или распространением информации в той же мере, в какой ей считается информация, размещенная на сайте СМИ.

Исходя из такого подхода, ссылка на запрещенный материал может быть признана некорректной, если материал уже признан запрещенным в установленном законом порядке.

Важно отметить, что в случае принятия закона возникнет коллизия: с одной стороны, СМИ обязаны делать гиперссылки на иные сетевые ресурсы при цитировании их материалов. С другой стороны, ссылка на запрещенную информацию ставиться не может. Вполне может возникнуть ситуация, в которой сетевое средство массовой информации цитирует другое СМИ, ставит ссылку на статью, из которого приведена цитата, а в это же время другая часть статьи на первоисточнике признается запрещенной к распространению. В такой ситуации процитировавшее СМИ не распространило незаконную информацию,

ссылка размещена не только правомерно, но и в силу исполнения закона обязательно, при этом ссылка ведет на материал, которые содержит противоправные данные.

Наконец, нужно принимать во внимание, что страница, на которую ведет ссылка, всегда имеет динамику изменений, которую средство массовой информации, разместившее ссылку, не может отслеживать: на странице могут быть размещены противоправные комментарии, в текст публикации могут быть внесены коррективы, о которых поставивший ссылку на текст не узнает.

Исходя из вышеизложенного, для того, чтобы механизм запрета ссылки на запрещенную информацию работал эффективно, но не представлял опасность для свободы поиска и распространения информации, должны существовать оговорки для запрета на проставление ссылок. Запрещенный характер информации должен быть подтвержден судебным или административным решением и быть известен до размещения ссылки либо быть очевидным для размещающего ссылку по формальным критериям, не требующим экспертизы (например, в тексте используются матерные выражения). Если в момент размещения ссылки информация не являлась противоправной или противоправная информация появилась на сайте после размещения ссылки, то СМИ, разместившее ссылку несет ответственность за ее наличие только в том случае, если оно получит уведомление об удалении ссылки и не исполнит его. СМИ не должно нести ответственность за проставление ссылки на материал другого сетевого издания.

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- *В рамках проработки норм об ответственности субъектов информационных отношений скорректировать Закон «О средствах массовой информации», а именно статью 52. Ответственность редакции и журналиста должна быть исключена в случае распространения информации, ранее опубликованной действующим средством массовой информации, на которое при последующем использовании информации была приведена ссылка. Только при условии внесения предложенной нормы может быть установлена норма об ответственности за отсутствие ссылки (гиперссылки) при распространении материалов других сетевых изданий*
- *В статью 7 Закона РБ «О средствах массовой информации» в дополнение к существующему запрету на произвольное приостановление или прекращение деятельности СМИ, должны быть внесены нормы, предусматривающие реальные и исполняемые меры по защите сетевых средств массовой информации от необоснованного ограничения доступа к ним.*

- *Запрет на распространение результатов опросов общественного мнения, относящихся к общественно-политической ситуации в стране, республиканским референдумам, выборам Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания РБ, проведенных без получения аккредитации, должен быть снят в полном объеме. СМИ в интересах защиты прав аудитории может быть только предписано характеризовать распространяемые результаты опросов как подготовленные организацией, имеющей / не имеющей аккредитацию.*
- *Введение запрета ссылки на ресурсы, содержащие запрещенную информацию, возможно только в случае, если в законе будет сформулирован механизм определения того, на какой именно материал ведет ссылка, в какой момент она была размещена и имели ли журналист в момент размещения ссылки возможность установить, что в материале, на который он ссылается, есть запрещенная информация.*

Уточнение объема обязанностей журналистов средств массовой информации

Законопроект предлагает скорректировать правовой статус журналистов. В число обязанностей предлагается включить следующие:

- соблюдать ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по референдуму, отзыву депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, установленные избирательным законодательством;
- не допускать нарушение норм профессиональной этики журналистов;
- выполнять иные требования и обязанности, установленные законодательными актами для журналистов средств массовой информации.

Помимо обязанностей журналистов законопроект устанавливает запреты на использование прав журналиста для фальсификации информации, умышленного распространения недостоверной информации под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу третьего лица, в том числе юридического лица, не являющегося редакцией СМИ.

Также не допускается использование прав журналиста с целью опорочить посредством распространения недостоверной информации гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и (или) работы, в связи с их политическими убеждениями, а также деловую репутацию юридического лица.

Наконец, проект исходит из того, что неисполнение журналистом обязанностей и запретов, обозначенных выше, а также обязанности предоставлять для распространения достоверную информацию (п. 4.3 Закона РБ о СМИ), является грубым нарушением трудовых обязанностей. Исходя из регулирования трудовых отношений, такое грубое нарушение, допущенное однократно, является основанием для увольнения работника.³¹

Предлагаемое законопроектом регулирование в основном не видится целесообразным и обоснованным, так как, по сути, оно представляет собой дублирование уже существующих положений того же действующего Закона о СМИ. Например, статья 4 относит к основным принципам работы СМИ требование к журналистам «неукоснительно соблюдать нормы профессиональной этики и общепринятые нормы морали». Предлагаемая норма проекта о недопущении нарушений норм профессиональной этики, по сути, полностью повторяет приведенное правило статьи 4. При этом можно с уверенностью говорить о том, что разработчики законопроекта не считают принципы работы СМИ декларативным правилом: наряду с обязанностями журналиста в проект внесены обязанности редакции СМИ, являющейся юридическим лицом, и владельца Интернет-ресурса. Оба эти субъекта обязаны соблюдать принципы работы СМИ (п. 2.1 ст. 30 и п.2.1¹ статьи 30¹).

Вторичностью характеризуется и норма, запрещающая умышленное распространение недостоверной информации под видом достоверных сообщений. Ее дублером является уже действующая обязанность проверять достоверность проверяемой информации и предоставлять к распространению достоверную информацию. Получается, действующее законодательство уже содержит более общую (и размытую формулировку), предлагая считать нарушением распространение любой недостоверной информации. При этом последствия распространения как заведомо недостоверной (фальсифицированной), так и просто недостоверной информации, согласно положениям законопроекта, являются одинаковыми. Если более специальная норма, по сути, ничем не отличается по воздействию

³¹ Статья 42 Трудового кодекса предусматривает возможность увольнения за совершение однократного грубого нарушения трудовых обязанностей (Трудовой Кодекс Республики Беларусь 26 июля 1999 г. № 296-З, текст документа доступен в сети Интернет по адресу <https://etalonline.by/document/?regnum=НК9900296>)

на субъекта правоотношений от более общей, то смысл ее введения не усматривается. Приблизительно в этой же парадигме можно задавать вопрос к изменениям, внесенным законопроектом в пункт 2.3 статьи 30: юридические лица редакции СМИ не вправе допускать распространение недостоверной информации, которая может причинить вред государственным или общественным интересам. Как и в случае с журналистами для редакций законопроект вводит отдельный тип запрещенной информации: недостоверная, которая может нанести ущерб. Помимо того, что оценка информации как потенциально способной причинить вред не находится в сфере компетенции редакции и соответствующая обязанность не может возлагаться на нее, сам факт выделения отдельного подвида недостоверной информации в законе вызывает вопрос, может ли редакция распространять любые иные виды недостоверной информации. Если это так, то в законе предусмотрено неравенство для разных субъектов отношений, что противоречит базовой принципу равенства прав субъектов права.

По итогам анализа предлагаемых изменений не удастся установить, какие риски законодатель хочет минимизировать и какую информацию он рассматривает в качестве недопустимой: просто недостоверную, недостоверную, причиняющую вред государственным или общественными интересам или недостоверную фальсифицированную.

Еще один пример «закольцовывания» норм обнаруживается уже непосредственно внутри самого законопроекта. Он относит к числу грубых нарушений трудовых обязанностей журналиста невыполнение двух следующих требований: 1) следовать ограничениям, избирательным законодательством установленным для проведения агитации, 2) исполнять обязанности, установленные для журналистов любым иным законодательством. По сути, два разных правила могут быть сведены к одному: журналист обязан исполнять любые обязанности, предусмотренные любыми законодательными актами, под угрозой мгновенного увольнения.

Именно последние две приведенные нормы законопроекта содержат потенциально наибольшие риски и могут привести к разрушению правовых гарантий статуса журналистов в Беларуси. Это происходит не вполне явственно, но если разобраться, вполне наглядно: закон выделяет некоторые обязанности (их даже большинство), нарушив которые, журналист может быть подвергнут обоснованному преследованию, в том числе и со стороны работодателя, но не может быть уволен. Случай же нарушения обязанностей, предусмотренных *иным законодательством*, является основанием для увольнения журналиста. При этом принципиально подчеркнуть, что *законодательством*, в соответствии со статьей 3 закона «О нормативных правовых актах» является комплекс *всех*

регулирующих актов, включая не только непосредственно законы, но и подзаконные акты, принятые, например, министерствами и ведомствами. Исходя из такой конфигурации можно сделать парадоксальный вывод, что нарушение инструкции, в которой указана малозначительная обязанность журналистов (например, условная обязанность предоставить фотографию при аккредитации на мероприятие, проводимое государственным органом), может повлечь существенно более драматические последствия, нежели нарушение большей части обязанностей, предусмотренных п. 4 статьи 30 Закона РФ о СМИ.

Включение в закон бланкетной нормы, адресующей к неограниченному кругу нормативных актов, при условии, что нарушение такой нормы признается существенным, и способно привести к увольнению журналиста, не может быть рассмотрено как основанное на прозрачном и понятном законе, и представляется собой необоснованное вмешательство в свободу выражения мнения.

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- *Из законопроекта должны быть изъяты нормы, дублирующие действующие требования законодательства: обязанность соблюдать правила профессиональной этики, запрет на распространение отдельных видов недостоверной информации журналистами и редакцией.*
- *Подлежат полному исключению и не могут применяться нормы отсылочного характера, предусматривающие заранее неопределённый круг обязанностей журналистов, за нарушение которых они могут быть уволены.*

Изменение регулирования порядка аккредитации

Законопроектом предлагается внести в статью 35 Закона «О средствах массовой информации» несколько оснований для отмены аккредитации журналиста. Такими предлагается считать: нарушение правил аккредитации, установленных лицом, проводящим аккредитацию, как самим журналистом (1), так и редакцией, являющейся юридическим лицом (2), совершение журналистом противоправного деяния при осуществлении профессиональной деятельности, нарушение обязанностей журналиста, обозначенных законом - полный перечень обязанностей приведен в статье 34 закона «О

средствах массовой информации» (3), а также нарушение положения п. 2 статьи 52 действующего закона, в соответствии с которой журналисты

«перед распространением сведений, которые могут дискредитировать Республику Беларусь, а также порочить честь, достоинство или деловую репутацию физических лиц либо деловую репутацию юридических лиц, полученных из источников, указанных в подпункте 1.3 пункта 1 настоящей статьи, обязаны проверить достоверность указанных сведений и предоставить возможность распространения одновременного комментария физических и (или) юридических лиц, в том числе государственных органов и иных государственных организаций (их пресс-служб), в отношении которых могут быть распространены данные сведения либо в компетенцию которых входит подготовка разъяснений в отношении распространяемой информации».

Если исходить из реализации в Республике Беларусь стандартного подхода к аккредитации как инструменту, позволяющему журналисту получать дополнительную информацию и взаимодействовать в наиболее удобном формате с источниками информации, являющимися организациями, то наличие такого основания для прекращения аккредитации, как нарушение правил аккредитации журналистом или редакцией, является вполне обоснованным и общепринятым. В рамках такой логики организация, заинтересованная в распространении информации о себе, в рамках двусторонних отношений с журналистами (или трехсторонних отношений с журналистами и редакциями) устанавливает единые правила для предоставления своей информации журналистам, самостоятельно определяя, какие недискриминационные основания для прекращения аккредитации могут быть ею применены.

Сдерживающим фактором для устанавливающих режим аккредитации организаций должны быть нормы закона «О средствах массовой информации», которые запрещают необоснованный отказ в аккредитации и предусматривают общий принцип недопустимости незаконного ограничения свободы массовой информации. Журналисты в случае нарушения указанных принципов могут оспаривать в судебном порядке установленные некорректно правила или отказаться от получения информации через аккредитационный формат, если требования аккредитующего органа являются хотя и законными, но слишком обременительными для прессы.

Описанный выше подход является сбалансированным, отражает интересы как стороны, предоставляющей информацию, так и стороны, ее получающей. Подобная конструкция аккредитации сформулирована и действует в других странах ОБСЕ.

Предлагаемое введение дополнительных оснований для прекращения аккредитации, прямо предусмотренных законом, а не сформулированных аккредитующим органом, представляет собой вмешательство в отношения сторон информационных отношений: внедрение публично-правовых элементов в регулирование отношений между субъектами двусторонних отношений. Кроме того, в случае предлагаемых проектом правок, неизбежно приведет к необоснованным ограничениям, накладываемым как на аккредитуемые организации, так и аккредитуемых журналистов.

Во-первых, выделение в качестве основания для прекращения аккредитации нарушение обязанностей журналиста, если такое нарушение не было допущено при работе в аккредитовавшей организации, не демонстрирует формальной логики. Исходя из содержания предлагаемой нормы, орган, устанавливающий правила аккредитации, может ограничить права журналиста на получение информации, в связи с тем, что журналист совершил некое нарушение, которое не причинило никакого вреда аккредитующему органу, не имело к нему отношения и не посягало на его интересы. Отметим при этом, что законопроект не устанавливает, каким именно способом должно быть установлено невыполнение журналистом предусмотренных законом обязанностей. Если такое определение находится в компетенции аккредитующего лица, то, следовательно, законом предлагается делегировать полномочия контролирующих, правоприменительных органов лицам, не обладающим компетенцией для установления нарушений, не имеющим возможностей получать информацию для принятия обоснованных. Если же лишение аккредитации будет выполняться на основании решения третьего лица о привлечении журналиста к ответственности, то это будет означать двойную ответственность журналиста за одно и то же деяние (нарушение), при чем, как уже указывалось, отмена аккредитации может иметь место и в случае полного отсутствия причинно-следственной связи между нарушением, допущенным журналистом и нанесенным ущербом (уроном) для аккредитовавшего органа.

Во-вторых, значительное расширение возможных поводов для прекращения аккредитации ставит все средства массовой информации и их журналистов перед риском преопределенного дискриминационного ограничения права на профессиональную деятельность в аккредитовавшем органе власти или организации: очевидно, что в случае, если любое нарушение журналистских обязанностей (без привязки к органу, проводящему аккредитацию как объекту посягательств, причиненному ущербу сроку давности совершенного нарушения) является основанием для прекращения статуса аккредитованного лица, значительное число журналистов, по тем или иным причинам нарушающих обязанности, предусмотренные законом, потенциально могут быть

подвергнуты лишению аккредитации. Однако эта мера будет реализована не в отношении всех, а только в отношении тех, кто по каким-то причинам неудобен аккредитовавшему лицу либо чье нарушение попало в поле зрения аккредитующего лица. Иными словами, принцип равенства при реализации права на аккредитацию в рамках предлагаемого регулирования реализован быть не может: лишены аккредитации будут не все нарушители требований к журналистской деятельности, а только те, которых отберут из широкого «пула».

Аналогичная логика действует и в отношении такого основания для прекращения аккредитации, как совершение умышленного противоправного деяния при осуществлении профессиональной деятельности. Оно тем более является широким в такой степени, что не позволяет субъекту правоотношений - журналисту определить свои риски и спрогнозировать правоприменение. Из предлагаемой формулировки не следует, что противоправное деяние должно быть связано с профессиональной деятельностью журналиста, оно лишь должно быть совершено в процессе осуществления такой деятельности. Таким образом, любое административное или уголовное нарушение, совершенное журналистом, в том числе не имеющее никакого отношения к его работе, является основанием для утраты аккредитации. Такой подход не может быть охарактеризован как пропорциональный.

Важно подчеркнуть и то, что, как уже отмечалось при обзоре действующего законодательства Республики Беларусь, аккредитация является не вспомогательным режимом работы, а разрешительным. Журналист, не имеющий аккредитации, в значительной степени ограничен в получении и распространении информации: в частности, не будучи аккредитованным, журналист не вправе осуществлять съемку в органе или организации, не имеет возможности получать официальную информацию, за распространение которой он не несет ответственность. При этом, так как закон не предусматривает освобождения от ответственности за распространение информации иных средств массовой информации, неаккредитованный журналист не только не может получить информацию в первоисточнике, но также не может распространить информацию, ссылаясь на иное СМИ, так как, с одной стороны, у него не возможности ее проверить (в первоисточнике), а с другой стороны, у него нет иммунитета для распространения информации, почерпнутой в иных СМИ. Получается, лишившись аккредитации, журналист оказывается в ситуации, когда любой его материал о таком органе может быть сочтен недостоверным.

Эта ситуация еще более усиливается в связи с предложением законодателя лишать аккредитации за игнорирование обязанности предоставить возможность распространения

одновременного комментария физических и (или) юридических лиц, в том числе государственных органов и иных государственных организаций (их пресс-служб), в отношении которых могут быть распространены данные сведения либо в компетенцию которых входит подготовка разъяснений в отношении распространяемой информации (при условии, что в качестве нарушения будет рассматриваться несоблюдение именно приведенной части положения п. 2 статьи 52, а не всей нормы). Безусловно, предоставление объекту публикации права на комментарий является важной обязанностью СМИ, стимулировать исполнение которой на законодательном уровне вполне обоснованно. Однако в предлагаемой законом конфигурации происходит абсолютизация этого права фигуранта публикации: фигурант публикации не только имеет право на реплику, но и в случае, если ему не понравится порядок его реализации и (или) материал СМИ имеет возможность лишить журналиста аккредитации.

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- *Концепция института аккредитации, предлагаемого законопроектом, должна быть пересмотрена: закон должен исходить из создания максимальных возможностей для регулирования отношений между представителями медиа-сообщества и организациями в формате двустороннего диалога, в рамках которого правила будут устанавливаться участниками отношений по аккредитации, а не государства. Из проекта необходимо изъять положения, устанавливающие нормативные основания для прекращения аккредитации, сохранив в качестве такового только нарушение правил аккредитации. При этом в законопроект целесообразно внести нормы, исключая возможность злоупотребления для стороны, устанавливающей правила аккредитации: такие правила должны соответствовать законодательству, не могут быть дискриминационными и приводить к ущемлению свободы массовой информации.*

Введение дополнительных механизмов ответственности для СМИ, сетевых изданий и интернет-ресурсов

Законопроект существенно меняет принципы и подходы к прекращению деятельности СМИ: в случае принятия закона, такая деятельность может быть прекращена в административном порядке – решением республиканского органа государственного управления в сфере массовой информации. Возможность прекращения деятельности СМИ

и ранее подвергалась критике – как отмечал эксперт ОБСЕ при анализе проекта, ставшего Законом о СМИ, насильственное прекращение (приостановка) деятельности СМИ, пусть и по решению суда, представляет собой недопустимую в демократическом обществе процедуру.

Введение сосуществующей с судебной административной процедуры прекращения деятельности СМИ, тем более с возможностью принятия решения о прекращении деятельности СМИ в случае однократного нарушения, а именно наличия в СМИ информационных сообщений и (или) материалов, распространение которых способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь, ставит под сомнение наличие минимальных возможностей защиты права средств массовой информации на осуществление своей деятельности.

Предлагаемые изменения в отношении привлечения сетевых СМИ и Интернет-ресурсов к ответственности сводятся к следующим основным нововведениям:

- 1) Ограничение доступа к интернет-ресурсам и сетевым изданиям может быть выполнено как органом исполнительной власти в сфере массовой информации (как уже предусмотрено законом), так и органами прокуратуры. Органы прокуратуры вправе ограничивать доступ к ресурсам и изданиям, на которых распространяются информация, направленная на пропаганду экстремистской деятельности или содержащая призывы к такой деятельности, другая информация, распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь;
- 2) Ограничение доступа к интернет-ресурсам допускается в случае неоднократного получения требования как об устранении нарушения, так и о недопущении нарушения законодательства о СМИ (новелла состоит в появлении именно требования о недопущении нарушений в качестве основания для блокировки).
- 3) Дополнительными нарушениями, достаточными для блокировки интернет-ресурса и (или) сетевого СМИ, становятся:
 - наличие вступившего в законную силу решения суда, являющегося основанием для вынесения владельцу интернет-ресурса, размещенного вне национального сегмента сети Интернет, республиканским органом государственного управления в сфере массовой информации требования об устранении (недопущении) нарушений законодательства о средствах массовой информации при отсутствии на интернет-ресурсе адреса электронной почты владельца этого интернет-ресурса;

- принятие решения Межведомственной комиссией по безопасности в информационной сфере о наличии на интернет-ресурсе, в сетевом издании информационных сообщений и (или) материалов, распространение которых способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь.
- 4) В решении об ограничении доступа к интернет-ресурсу / сетевому СМИ может быть установлен не превышающий шесть месяцев срок, в течение которого по заявлению владельца интернет-ресурса, сетевого издания не может быть возобновлен доступ к данному интернет-ресурсу, данному сетевому изданию.
 - 5) В случае выявления интернет-ресурса, сходного до степени смешения с интернет-ресурсом, доступ к которому ограничен (копия интернет-ресурса), республиканский орган государственного управления в сфере массовой информации направляет в порядке, установленном для ограничения (возобновления) доступа к интернет-ресурсу, сетевому изданию, уведомление о включении соответствующего идентификатора копии интернет-ресурса в список идентификаторов интернет-ресурсов, доступ к которым ограничен.
 - 6) Обновление условий о возобновлении деятельности интернет-ресурса, сетевого СМИ в случае устранения нарушений, по сути, зеркально условиям о приостановлении (например, в случае если приостановление осуществлялось органами прокуратуры, то и восстановление выполняется ими же): из существенного стоит отметить то обстоятельство, что заявление о возобновлении деятельности интернет-ресурса, сетевого СМИ не может быть подано в период, указанный в пункте 4 выше.

Предлагаемое регулирование вступает в противоречие с большинством стандартов свободы выражения мнения и свободы массовой информации как по сущностным, так и по процедурным соображениям.

Любое прекращение деятельности средств массовой информации означает существенное ограничение права на свободу выражения мнения. Вне зависимости от тяжести совершенного правонарушения, его типа, порядка установления факта нарушения и вины субъектов отношений в сфере массовой информации, деятельность СМИ может быть прекращена только судом, в рамках процедуры, обеспечивающей прозрачность рассмотрения дела и взвешенность вынесенного решения. Только такой подход соответствует международным обязательствам, стандартам и практике иных стран-участников ОБСЕ.

Несмотря на то, что приостановление деятельности сетевых СМИ формально не означает прекращение их деятельности, по факту такое решение препятствует реализации права на свободное распространение информации в полной мере. Тяжесть последствий для сетевых ресурсов тем более очевидна в контексте того, что предлагаемое ограничение доступа не лимитировано каким-либо временным сроком: введенное однажды ограничение может действовать по сути бесконечно, то есть право на распространение информации будет не просто ограничено, но скорее умалено.

Такое существенное ограничение также может накладываться только судом, только в рамках прозрачной процедуры, включающей оценку соответствия ограничений базовым критериям: введение на основании закона, введение в определенных целях, соразмерность ограничений. Важно также подчеркнуть, что процедура ограничения доступа к интернет-ресурсу, сетевому СМИ в судебном процессе подразумевает возможность выразить и обосновать корректность позиции лица, которому инкриминируются нарушения, в рамках состязательного процесса.

В случае введения предлагаемого регулирования процесс принятия решений об ограничении доступа к ресурсам будет административным, при чем в случае принятия решения Межведомственной комиссией по безопасности в информационной сфере не только процедура рассмотрения дела потенциального нарушителя, но и основания для принятия решения законодательством вообще не прописаны. Указанный орган может принимать решение об ограничении доступа к ресурсам, на которых размещаются сообщения, распространение которых *способно нанести вред национальным* интересам Республики Беларусь. Исходя из такого регулирования, можно сделать вывод, что наказание может последовать за распространение информации, не наносящей вред, а только способной нанести его. Характер информации, ее тематика и направленность заранее также не известны, решение о таком потенциальном вреде принимается органом исполнительной власти без участия стороны, которая рискует столкнуться с невозможностью распространения ею информации, орган власти не обязан обосновывать свое решение перед обществом (которое лишается права доступа к определенному сегменту информации) и ресурсом, распространившим информацию.

Также важно отметить, что предлагаемый законопроект не делает различия между сетевыми средствами массовой информации и интернет-ресурсами, тем самым не учитывая роль прессы в современном демократическом обществе и по сути размывая предмет регулирования Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации».

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- *Законопроект требует значительной переработки, а именно устранения положений, допускающих прекращение деятельности СМИ или ограничения доступа к сетевым изданиям и интернет-ресурсам, в административном порядке.*
- *Такое основание для ограничения прав субъектов отношений в сфере массовой информации, как принятие Межведомственной комиссией по безопасности в информационной сфере решения о признании информации, способной нанести вред национальным интересам Республики Беларусь, должно быть изъято из регулирования или переформатировано таким образом, чтобы обеспечить реализацию прозрачного, понятного и сопровождающегося судебным контролем процесса, в рамках которого средства массовой информации будет предоставлена полная правовая защита.*
- *Требуется разделение правового статуса интернет-ресурсов, не получивших статус СМИ и получивших соответствующий статус: средства массовой информации, принимая на себя определенные законом обязанности, соблюдающие нормы профессиональной этики и выполняющие определенные общественные функции, должны иметь необходимую правовую структуру, включающую правовые гарантии профессиональной деятельности, для выполнения своей деятельности.*

5. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ»

Законопроект «Об изменении Закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» предусматривает введение ряда регламентирующих правил, устанавливающих (или изменяющих) порядок действий как организаторов массовых мероприятий, так и освещающих такие мероприятия средств массовой информации.

Применительно к СМИ нормы могут быть разделены на два типа, по критерию воздействия на правоотношения: (1) положения, вносящие изменения в статью 11 Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», определяют права и обязанности СМИ как субъектов правоотношений, (2) в ряде других положений проекта средства массовой информации рассматриваются как объект воздействия, то есть как площадка, на которой должны публиковаться сведения, относящиеся к массовым мероприятиям.

Непосредственно к медиа относится запрет на осуществление освещения СМИ или в сети Интернет в режиме реального времени массовых мероприятий, проводимых с нарушением установленного порядка их организации или проведения, в целях их популяризации или пропаганды.

Установление такого запрета не может быть признано удовлетворяющим требованиям формальной определенности, так как он содержит два признака, не подлежащих прогнозируемому толкованию и предсказуемому для субъекта применению. Во-первых, ни законопроект, ни сам Закон «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» не содержат описание процедуры признания массового мероприятия проводимым с нарушением установленного порядка. Непонятно, исходя из каких критериев средство массовой информации должно устанавливать, имеются ли нарушения в проведении мероприятия или их нет, и если они есть, то как СМИ должны определять тот момент, начиная с которого освещение мероприятия перестает быть законным. Возможно, разработчики законопроекта имели в виду в качестве точки перевода события из категории правомерного в категорию не разрешенного к освещению, момент принятия решения о прекращении массового мероприятия в случае нарушения соответствующего порядка его проведения (такое решение может быть принято уполномоченным органом власти). Однако, законом не предусмотрено уведомление средств массовой информации о принятии соответствующего решения, потому нельзя говорить о том, что СМИ имеют возможность определить в режиме реального времени, освещают ли они мероприятие, проходящее законно или нет.

Также, исходя из логики закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» и его правоприменения, освещение мероприятия может сочтено невозможным, если заявление о его проведении не было предварительно одобрено, то есть мероприятие не было санкционировано уполномоченными органами власти. Однако подобный подход противоречил бы ранее приведенным международно-признанным принципам реализации свободы массовой информации при проведении публичных мероприятий. Журналисты должны иметь возможность освещать митинги, и публичные действия вне зависимости от наличия или отсутствия статуса согласования.

Правовой статус мероприятия, безусловно может иметь значение для характеристики его сути: исходя из профессионального принципа объективности и достоверности сообщаемой информации, журналисты обязаны указывать, что то или иное мероприятие имеет статус несогласованного. Однако запрет на освещение происходящего события только в силу его несогласованности, является чрезмерным и необоснованно ограничивающим право на свободу выражения мнения.

Важно подчеркнуть, что законопроект исходит из того, что освещение массового мероприятия, проходящего с нарушениями, признается недопустимым, только если целью такого освещения является *пропаганда или популяризация* такого мероприятия. Данное требование также представляется сформулированным недостаточно понятно. Во-первых, термины «пропаганда» и «популяризация» являются субъективными и крайне сложны для толкования, особенно при решении вопроса о наличии соответствующих признаков при освещении мероприятий в режиме реального времени. Нечеткость термина становится еще более очевидной при анализе того, что именно запрещено пропагандировать (популяризировать): из дословного прочтения формулировки можно сделать вывод, что пропагандировать нельзя само по себе мероприятие. Такая интерпретация нормы выглядит не соответствующей самой логике «пропаганды» как действия, навязывающего ценностные установки, идеи, идеалы. Мероприятие не может популяризироваться само по себе, так как не имеет ценностной установки, идеологии.

Необходимо напомнить, что закон запрещает журналисту действовать в качестве участника акции, если он выполняет ее освещение. Соответственно, поведение журналиста агитационного, пропагандирующего характера само по себе является незаконным и предлагаемые изменения, с одной стороны, удваивают регулирование, а с другой стороны, в силу нечеткости формулировок создают риски вмешательства в деятельность СМИ.

Как пассивные участники процесса организации и проведения массовых мероприятий СМИ фигурируют в следующих нормах: организаторы не имеют права информировать через СМИ о планируемых мероприятиях до момента получения разрешения на их

проведение; местные исполнительные и распорядительные органы информируют через СМИ о рекомендованных для проведения массовых мероприятий местах, а также о запрещенных для проведения таких акций; руководящие органы политической партии, иного общественного объединения обязаны через СМИ сообщить о своем несогласии с действиями руководителей, нарушающих требования закона.

Не оценивая содержание правил, в части, не касающейся СМИ, эксперт отмечает, что указанные нормы могут содержать потенциал ограничения свободы массовой информации в том случае, если редакция СМИ сама (а не на основании сообщения организатора) примет решение о распространении информации о планирующемся, но еще не согласованном мероприятии. В отличие от организатора массового мероприятия, редакции средства массовой информации не заинтересованы в проведении публичного мероприятия, их информирование о намечающемся событии служит цели создания у граждан полной и объективной картины, и не может пресекаться за исключением случаев, когда СМИ сами подменяют собой организаторов, в том числе призывают выходить на публичное мероприятие, не получившего разрешения. Еще раз необходимо подчеркнуть, что наличие или отсутствие разрешения на проведения публичной акции не является само по себе препятствием для ее освещения.

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- *Законопроект требует переработки, а именно включения гарантий прав журналистов и средств массовой информации освещать массовые мероприятия, как получивших, так и не получивших разрешения на проведение, действуя при этом в соответствии с законом о СМИ, с соблюдением обязанности журналистов не осуществлять действия в качестве участника митинга, иного публичного мероприятия.*
- *Необходимо внести уточнения в положения закона, указав, что сообщения средствами массовой информации о планируемых публичных мероприятиях вне зависимости от наличия / отсутствия разрешения на проведение соответствующих мероприятий, содержащие исключительно информационную составляющую, являются допустимыми, и в полной мере защищаются положениями законодательства о свободе массовой информации.*