



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ

КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"

Комментарий подготовлен Андреем Рихтером. Доктор филологических наук А. Г. Рихтер является директором Института проблем информационного права (г. Москва), доцентом факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Он – член Международной комиссии юристов (ICJ, Женева) и Международного совета Международной ассоциации исследователей массовых коммуникаций (IAMCR).

2008

Проанализировав представленный проект Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» (далее – Законопроект) в контексте Конституции и действующего законодательства Республики Беларусь, а также международных норм о свободе информации, эксперт Бюро Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришел к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации последовательно выступало за разработку более либерального Закона «О печати и других средств массовой информации», предполагающего участие неправительственных организаций в его подготовке и способствующего продвижению свободы выражения и свободы массовой информации в Беларуси.

Однако предлагаемый вариант Законопроекта делает действующий закон менее опасным для свободы выражения мнений в стране. С нашей точки зрения, серьезность недостатков Законопроекта значительно перевешивает любые его преимущества. Причём выражаем сомнение, необходим ли вообще закон «О печати и других средств массовой информации» в его теперешнем виде: большинство его норм, как положений Законопроекта, являются ненужными или вредными для свободы выражения и свободы массовой информации в Беларуси, другие нашли своё отражение в Гражданском и других кодексах Республики Беларусь.

Эксперт с удовлетворением отмечает, что Законопроект недвусмысленно указывает на **международные договоры** Республики Беларусь как на правовую основу деятельности СМИ. В связи с этим заверяем, что наши последующие замечания и предложения направлены на то, чтобы эта норма была приближена к реальному воплощению, чтобы не возникало коллизии будущего Закона о СМИ и международных договоров Республики Беларусь, а также общепризнанных норм международного права.

Мы приветствуем то, что согласно Законопроекту, его действие распространяется только на *аналоги* существующих печатных и телерадиовещательных СМИ, которые распространяются через **Интернет**. Более того, даже на эти аналоги не распространяется требование о государственной регистрации СМИ. Тем самым, распространение информации через Интернет не подлежит регистрации и, кроме указанных аналогов, регулированию будущего Закона о СМИ.

Положительным моментом является также то, что расширено понятие недопустимой **цензуры** за счёт включения в число субъектов, которым запрещено предъявлять требования о согласовании информационных сообщений (материалов), *любых* юридических лиц, а также распространения запрета предъявлять такие требования не только к редакции, но и ко всем иным субъектам деятельности в сфере СМИ.

Вместе с тем, мы считаем, что система **регистрации**, предусмотренная Законопроектом, должна быть отменена. Мы возражаем против нее в связи с тем, что она создает почву для

злоупотреблений, а в практическом отношении приводит к незаконному ограничению права на выпуск периодических печатных изданий. Ситуацию не меняет тот факт, что по Законопроекту порядок регистрации средств массовой информации несколько облегчается в том, что в нём отсутствует упоминание о необходимом сегодня согласовании размещения СМИ с местными органами власти.

Эксперт высказывает обеспокоенность нормами Законопроекта, вводящими запрет на профессиональную деятельность журналистов **иностраных** СМИ без специальной аккредитации в МИД Республики Беларусь. Это существенно затруднит срочную работу иностранных журналистов.

Мы обеспокоены отсутствием в Законопроекте норм действующего Закона Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации» (далее – Закона о печати), гарантирующих гражданам Беларуси беспрепятственный **доступ** к сообщениям и материалам зарубежных средств массовой информации

Законопроект также 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 аккредитующих органов, что выхолащивает смысл аккредитации, заключающийся в беспрепятственном получении информации о деятельности органов государственной власти и общественных организаций

Высказываем беспокойство и тем, что Законопроект аннулирует упоминание в законодательстве об **уставе** редакции СМИ как регуляторе отношений между учредителем и редакцией, заменяя его «решением о редакции СМИ».

Сравнение п. 2 статьи 34 Законопроекта и статьи 39 Закона о печати свидетельствует о значительном сокращении перечня **прав журналистов**. Изымается также статья «Гарантии социальной защиты журналиста» действующего Закона о печати. В результате этого журналист лишается многих правовых возможностей и социальных гарантий своей деятельности на благо общества. Необходимо привести в большее соответствие с международными стандартами положение в отношении права журналистов на конфиденциальность источников информации.

Вызывает возражения требование абсолютного **соответствия действительности** материалов СМИ, которое абсурдно в силу того, что фактически исключает возможности публикации прогнозов и различных сценариев развития событий, фельетонов, карикатур и иных сатирических и юмористических произведений, коллажей и т.д.

Законопроект повторяет существующее в Конституции положение, предусматривающее запрет **монополизации** СМИ. Можно было бы приветствовать стремление ввести в законодательство подобное положение, однако оно должно быть детализировано, а не иметь декларативный характер.

С учётом последствий выносимых **предупреждений** и практики их вынесений нельзя согласиться с системой ограничений свободы прессы, предложенной в Законопроекте. С точки зрения соблюдения норм международного права в отношении свободы слова необходимо отменить такие формы ответственности за нарушение законодательства как приостановление и прекращение деятельности СМИ. Следует восстановить действующие случаи **освобождения** журналистов и редакций от ответственности в полном объёме.

Основные аспекты Законопроекта, вызывающие беспокойство, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора международных и конституционных обязательств Беларуси относительно свободы выражения мнения.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

- I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ
В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ**
 - 1.1. Значение свободы выражения мнения**
 - 1.2. Ограничения свободы выражения мнения**
 - 1.3. Регулирование деятельности СМИ**
- II. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ "О
СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"**
 - 2.1. Сфера действия закона и основные понятия.**
 - 2.2. Необходимость регистрации СМИ**
 - 2.3. Права иностранных журналистов и доступ к иностранным СМИ**
 - 2.4. Права редакций СМИ**
 - 2.5. Ответственность редакций**

ВВЕДЕНИЕ

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данный меморандум был подготовлен Андреем Рихтером. Доктор филологических наук А. Г. Рихтер является директором Института проблем информационного права (г. Москва), доцентом факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Он – член Международной комиссии юристов (ICJ, Женева) и Международного совета Международной ассоциации исследователей массовых коммуникаций (IAMCR).

Меморандум содержит анализ проекта Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений. Законопроект внесён Советом министров Республики Беларусь в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь 10 июня 2008 года. Он призван заменить Закон Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации» (от 13 января 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями).

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

1.1. Значение свободы выражения мнения

Свобода выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства.

Белоруссия – одно из государств, основавших Организацию Объединённых Наций. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения убеждений 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 границ¹.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)² – договор Организации Объединённых Наций, имеющий обязательную юридическую силу и ратифицированный Республикой Беларусь в 1973 году, – гарантирует и раскрывает право на выражение мнения в тексте своей статьи 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.

На своей первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций приняла резолюцию 59 (I), которая, касаясь свободы информации в самом широком смысле, гласит:

¹ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

² 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 яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/politpact.pdf>

Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций³.

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «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 моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Как видно из резолюции 59 (I), свобода информации имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует Комитет по правам человека, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов и вправе рассматривать заявления от отдельных лиц, которые утверждают, что стали жертвами нарушения прав, зафиксированных в Пакте, – в том числе прав, предусмотренных статьёй 19. Этот Комитет определил:

Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе⁴.

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов по правам человека повсюду в мире. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул, что "[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека"⁵. Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Право на свободное выражение своего мнения связано с правом на свободу массовой информации. Свобода массовой информации гарантируется различными документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), согласие с которыми выразила Беларусь, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки⁶, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по

³ Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст на русск. яз. 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)

⁴ Дело "Дэ Хун Пак против Республики Кореи" (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

⁵ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>

⁶ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4046.html?lc=ru>, и в извлечениях,

человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)⁷, Парижская хартия, согласованная в 1990 году⁸, документ саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» в Будапеште в 1994 году⁹, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле¹⁰.

Заключительный Акт провозглашает, что «государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития». Заключительный Акт также заявляет, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларацией прав человека»¹¹.

Эти стандарты были детально разработаны в последующих документах СБСЕ/ОБСЕ. В Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ, в частности, говорится:

Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества¹².

Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению однозначно согласилось с тем, что "независимые СМИ являются неотъемлемой частью свободного и открытого общества и подотчетных систем управления и имеют особое значение для защиты прав человека и основных свобод", а также что любые ограничения права на свободу выражения мнений должны устанавливаться "в соответствии с международными нормами"¹³.

касающихся свободы выражения мнений на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm

⁷ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/13992.html?lc=ru>

⁸ Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4047.html?lc=ru>

⁹ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4050.html?lc=ru>

¹⁰ Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>

¹¹ Пункт VII Заключительного Акта.

¹² Пункт 26 Декларации Стамбульского Саммита.

¹³ См. на русск. яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ:

http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf. Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 года), пункт 26.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Этот постулат нашёл отражение и в решениях судов по правам человека. В связи с этим, заметим, что в трёх региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека¹⁴, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)¹⁵ и Африканской хартии прав человека и народов¹⁶ – нашло отражение мировое признание значения свободы массовой информации и свободы выражения мнения как важнейших прав человека. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующие в соответствии с ними, и не имеют прямой обязательной силы для Беларуси, они содержат общепризнанные принципы международного права. В силу этого они служат важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу СМИ и выражения мнения и могут использоваться при толковании, в частности, статьи 19 МПГПП, имеющей обязательную силу для Республики Беларусь. К тому же, согласно статье 8 Конституции «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает "исключительную роль прессы в правовом государстве"¹⁷. Он, в частности, отмечал:

Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества¹⁸.

К тому же свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

[С]вободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение¹⁹.

¹⁴ Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

¹⁵ Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

¹⁶ Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

¹⁷ Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

¹⁸ Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/11.htm>

¹⁹ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

В свою очередь, Межамериканский суд по правам человека констатировал: "Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения"²⁰. Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2) ²¹].... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию "сторожевого пса общественных интересов"²².

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Бесспорно, что право на свободу выражения мнений не является абсолютным: в определенных немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели; право не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение видится как оскорбительное или потому что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что такие заявления достойны защиты:

[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"²³.

Впрочем, пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнений, установлены и в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП:

²⁰ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

²¹ Статья 10 (ч. 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»

²² См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65). Тексты постановлений по этим делам на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

²³ Там же.

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

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения: 1) были предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе²⁴. Это подразумевает не только то, что ограничения должны быть основаны только на принятом парламентом страны законе (а не любых актах законодательства!), но и то, что расплывчатые или нечётко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. Вмешательство закона в свободу массовой информации должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19 этого пакта. Вмешательство должно быть также «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»²⁵; 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 ООН 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»²⁶. Вводимые с соблюдением указанных условий ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели.

В этой связи напомним, что статья 23 Конституции Республики Беларусь гласит:

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 33 Конституции Беларуси защищает право на свободу выражения мнений и свободу СМИ следующим образом:

²⁴ См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

²⁵ См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40).

²⁶ "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются.

1.3. Регулирование деятельности СМИ

В целях 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 общества" 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.

Статья 2 МПГП возлагает на государства обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для 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. Фактически государства обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие тем самым право населения 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. Европейский суд по правам человека отмечал: "[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма"²⁷. Межамериканский суд по правам человека заявил, что свобода выражения мнения требует, чтобы "средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам"²⁸.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде "национального единства" нарушают право на свободу выражения мнения:

²⁷ Дело "Информационсферайн Лентия и другие против Австрии" (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>

²⁸ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (note 27, para. 34).

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 человека²⁹.

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой³⁰, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. 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, отмечается:

К независимым журналистам не должно предъявляться требование о лицензировании или регистрации.

...

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 критериев³¹.

Аналогичным образом, три специальных представителя по вопросу о праве на свободу выражения мнения выступили с осуждением системы регистрации средств массовой информации, поскольку она легко может стать объектом злоупотреблений в целях подавления свободы СМИ. Та же Совместная декларация 2003 года гласит:

Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются органами, зависимыми от государственной власти³².

В этой связи, сегодня общепризнано, что любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны

²⁹ Дело "Муконг против Камеруна" (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

³⁰ См. Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой", note 27.

³¹ Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения (Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), 18 декабря 2003 года, см. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/27439_en.pdf.

³² Там же.

политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя отмечали:

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 членом, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией³³.

³³ Там же.

II. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"

Анализируемый законопроект содержит 10 глав и 55 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению текста законопроекта к международным обязательствам Республики Беларусь, общепризнанным международным стандартами права на свободу выражения мнения.

2.1. Сфера действия закона и основные понятия.

Эксперт с удовлетворением отмечает, что Законопроект недвусмысленно заявляет, что правовую основу деятельности СМИ составляют и **международные договоры Республики Беларусь** (ст. 2). Этой нормы нет в действующем Законе Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации».

Приветствуем и то, что согласно ч. 2 ст. 3 Законопроекта, его действие распространяется только на *аналоги* существующих печатных и телерадиовещательных СМИ, которые распространяются через **Интернет**. Более того, даже на эти аналоги не распространяется требование о государственной регистрации СМИ. Тем самым, распространение информации через Интернет не подлежит регистрации и, кроме указанных аналогов, регулированию будущего Закона о СМИ. Правда, вызывает опасения коллизия с её нормой Законопроекта, устанавливающей возможность и порядок регистрации СМИ, распространяемых в Интернете, Правительством Республики Беларусь (ч.2 п.1 ст. 11).

Нельзя не обратить внимания и на то, что Законопроект называет в числе основных принципов деятельности СМИ поддержание **многообразия мнений** (ст. 4), чего нет в действующем Законе о печати. И в то же время, на наш взгляд неоправданно исключено положение Закона о печати о том, что «государство рассматривает систему средств массовой информации как основу реализации конституционного права граждан Республики Беларусь на свободу слова и информации» (ч. 4 ст. 3).

С этим изъятием, видимо связано и то, что Законопроект неоправданно сужает **возможности граждан** по реализации права на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение, зафиксированные в международных обязательствах и в Конституции Республики Беларусь. Если сегодня Закон о печати предусматривает возможность того, что в качестве редакции СМИ выступают «отдельные граждане, осуществляющие производство и выпуск массовой информации» (ч. 2 ст. 2), то Законопроект раскрывает понятие «редакции» только через определение «юридического лица, на которое возложены функции редакции СМИ», исключая тем самым возможность производства и выпуска массовой информации для физических лиц. Само определение понятия «редакция» в Законопроекте отсутствует.

С удовлетворением отмечаем, что расширено понятие недопустимой **цензуры** за счёт включения в число субъектов, которые не вправе предъявлять требования о согласовании информационных сообщений (материалов), любых юридических лиц (ч. 2 ст. 7), а также распространения запрета предъявлять такие требования не только к редакции, но и ко всем

иным субъектам деятельности в сфере СМИ. В то же время обращаем внимание на то, что из Законопроекта неоправданно изъята норма, существующая в Законе о печати, в соответствии с которой «не допускается создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации» (ч.2 ст.4).

Достоин сожаления определение «**достоверности**» как «соответствия действительности» (п. 12 ст. 1). При этом, достоверность называется среди основных принципов деятельности средств массовой информации (ч. 2 ст. 4). В силу характера своей профессии журналисты не имеют возможности досконально проверить достоверность тех или иных фактов в отличие от работников органов следствия, прокуратуры, суда. Они не могут проводить графологические и иные экспертизы, устраивать очные ставки, организовывать другие следственные мероприятия для определения подлинности документов и истинности чьих-то слов. То есть результаты проводимых журналистами проверок во многих случаях не смогут на 100% подтвердить соответствие действительности той в то же время достоверной информации, которую они намерены распространять. Требование абсолютного соответствия действительности материалов СМИ абсурдно в силу того, что фактически исключает возможности публикации прогнозов и различных сценариев развития событий, фельетонов, карикатур и иных сатирических и юмористических произведений, коллажей и т.д.

Не следует забывать и то, что система СМИ в современном белорусском обществе состоит не только из качественных СМИ, но и из бульварных, массовых, «желтых» изданий и программ, склонных к преувеличениям, сенсациям, провокациям, шокированию публики. Введение в Законопроект обязательного для всех СМИ принципа достоверности информации означает необоснованное ограничение крупного сегмента СМИ. Читатели и зрители и так относятся к скандальным материалам с определенной долей скепсиса, относятся к ним как к развлекательному компоненту СМИ.

В то же время, скандальные преувеличенные материалы могут способствовать и на практике способствуют дискуссии в обществе о тех или иных важных социальных проблемах. В своем решении по знаменитому делу *«Нью-Йорк таймс» против Салливана (1963)*³⁴ Верховный суд США постановил, что ложь не может защищаться конституцией, сколь бы содержание материала ни было важным для реализации права на свободу слова. Но при этом суд ввел и разграничил два понятия — «идейной клеветы» и «безыдейной клеветы». Он определил, что клевета безыдейная — это клевета ради клеветы, она действительно не защищается конституцией. В то же время свободное обсуждение общественно значимых вопросов очень важно для страны и должно быть защищено.

Кроме того, указанное нововведение может противоречить общеизвестному (из постановления Европейского суда по правам человека) требованию защиты шокирующей информации (см. раздел 2.1.).

Законопроект (ст. 6) повторяет существующее в Конституции (ст. 33) положение, предусматривающее запрет **монополизации** СМИ. Следует приветствовать стремление ввести в законодательство положения о запрещении монополизации СМИ, однако эти положения не должны иметь декларативный характер.

³⁴ Полный текст решения Верховного суда США на русском языке опубликован в книге «Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США» / Под. ред. А. Г. Рихтера (М.: Институт проблем информационного права, 2005), см. в Интернете по адресу: <http://www.medialaw.ru/publications/books/usa2/18.html>. См. комментарий к нему в книге: *Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики.* – М., 2002. С. 292-297.

Действительно, в демократическом государстве СМИ не должны служить преимущественному продвижению политических, экономических и персональных интересов кого-либо. В конечном итоге, подобное «продвижение» ограничивает доступ граждан к противостоящей или несоответствующей этим интересам информации, приводит к замалчиванию общественно важных сведений, к т.н. «информационным войнам» и, как следствие, вредит развитию свободы массовой информации и демократии в целом. Общеизвестно, что для укрепления многообразия средств массовой информации в демократическом государстве необходимо гарантировать как абсолютную прозрачность в вопросах собственности, так и поддержание климата здоровой экономической конкуренции. Последнее должно включать не только юридические меры по ограничению концентрации и недобросовестной конкуренции, но и организационные меры по содействию децентрализации рынка³⁵.

Рекомендации:

- *Подтвердить цель Закона о СМИ в реализации права граждан Республики Беларусь на свободу слова и информации.*
- *Дать определение редакции СМИ с учётом права отдельных граждан на производство и выпуск массовой информации.*
- *Исключить принцип достоверности, понимаемой как соответствие действительности, из числа обязательных для всех материалов всех СМИ.*
- *Законопроект нуждается в доработке с тем, чтобы он не на словах, а на практике ограничивал монополизацию СМИ, а также обеспечивал необходимую для этого прозрачность организаций СМИ.*

2.2. Необходимость регистрации СМИ

Статьи 11-16 Законопроекта регулируют вопросы регистрации и перерегистрации СМИ, необходимость которой неоднократно вызывала серьезные сомнения международных организаций (см. пункт 1.3. первой части Комментария). В своих замечаниях относительно законов о СМИ Беларуси и других стран региона эксперты ОБСЕ уже предлагали пересмотреть режим регистрации, поскольку он открывает доступ для злоупотреблений в политических целях. Кроме того, в своём Специальном докладе «Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ», изданном в 2006 году, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, также предупреждал об опасности, которую представляют нормы о регистрации СМИ³⁶.

³⁵ См., напр., соответствующую резолюцию Европейского Парламента: European Parliament. “Resolution on Media Takeovers and Mergers”, OJ C68/137-138. 15 February 1990.

³⁶ См. «Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации» См. на русск. яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/documents/rfm/2007/03/23735_ru.pdf

В отношении Беларуси Комитет ООН по правам человека специально постановлял, что предъявление требования о регистрации органу средств массовой информации с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения³⁷.

Режим регистрации, установленный в действующем Законе о печати (ст. 1) и вновь предложенный в законопроекте (п. 7.4 ст. 13), применяется к изданиям с тиражом всего 300 экземпляров.

Таким образом, мы подтверждаем убеждение в том, что система регистрации, предусматриваемая законопроектом, должна быть отменена. Мы возражаем против нее в связи с тем, что она создает почву для злоупотреблений, а в практическом отношении приводит к незаконному ограничению права на выпуск периодических печатных изданий.

Помимо этой принципиальной проблемы возникает также сомнение относительно того, чем именно вызвана необходимость представления информации о тематике, языке, предполагаемом тираже и территории распространения. Непонятно, чем мотивировано возникшее в законопроекте требование повторной регистрации в том же порядке в случае смены адреса редакции или шестимесячного (ныне – годичного) перерыва в выпуске СМИ (п. 2.1 ст. 14). Требование того, чтобы компании представляли и некий документ – свидетельство о государственной регистрации именно в качестве «юридического лица, на которое возложены функции редакции» создаёт дополнительные бюрократические препятствия и, видимо, создаёт возможность особой формы и процедуры регистрации юридических лиц, желающих заниматься выпуском СМИ.

Если регистрация, как утверждают, – исключительно техническая статистическая процедура, то почти всё, что нужно для регистрации, – это Ф.И.О. или наименование и контактные данные. Требование о представлении подробных сведений, касающихся содержания, в том числе информации о тематике издания, а также всевозможные бюрократические препятствия – все это свидетельствует о том, что режим регистрации будет использоваться для осуществления надзора над СМИ.

Ситуацию не меняет тот факт, что согласно законопроекту порядок регистрации средств массовой информации несколько облегчается в том, что в нём отсутствует упоминание о пресловутом согласовании размещения СМИ с местными органами власти (ст. 10 Закона о печати). Впрочем, подобное требование согласования органы исполнительной власти имеют возможность внести в подзаконные акты – Законопроект (ст. 12) это не запрещает.

Рекомендация:

- *Режим регистрации СМИ является излишним, ограничивающим свободу массовой информации и должен быть отменен.*

2.3. Права иностранных журналистов и доступ к иностранным СМИ

³⁷ Дело "Лапцевич против Беларуси" (*Laptevich v. Belarus*, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

Эксперт Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации высказывает обеспокоенность нормами Законопроекта (п. 4 ст. 35 и ч. 1 ст. 1), вводящими запрет на профессиональную деятельность журналистов иностранных СМИ без специальной аккредитации в МИД Республики Беларусь. Это существенно затруднит срочную работу иностранных журналистов, прибывающих в Беларусь для освещения кратковременного события, например государственного визита. Вместе с тем, эта норма осложняет необходимость получать аккредитацию в МИД и выполняющих редакционные задания иностранных СМИ белорусских журналистов.

Эксперт высказывает обеспокоенность отсутствием в Законопроекте норм действующего Закона о печати (ст. 44), гарантирующих гражданам Республики Беларусь беспрепятственный доступ к сообщениям и материалам зарубежных средств массовой информации. Необоснованно изымается также норма той же статьи Закона о печати о том, что «ограничение приема программ непосредственного телевизионного вещания допускается только в случаях, предусмотренных международными договорами, заключенными Республикой Беларусь».

Хотелось бы напомнить, что по Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе Республика Беларусь взяла на себя обязательство «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»³⁸. Мы высказываем сомнение в том, что указанные нормы Законопроекта содействуют цели, зафиксированной в международном договоре Республики Беларусь. Заключительный акт в Разделе 2 – «Информация» (пункт с) предусматривает права как аккредитованных (временно или постоянно) иностранных журналистов, так и журналистов других государств без учёта наличия у них специальной аккредитации. В частности, государства-участники, к числу которых относится и Беларусь, взяли обязательство «увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения»³⁹.

Рекомендации:

- *Отменить требование об аккредитации в МИД для иностранных журналистов, прибывающих в страну на короткий период, а также для белорусских журналистов, работающих на иностранные СМИ.*
- *Восстановить право граждан на беспрепятственный доступ к сообщениям зарубежных СМИ.*

2. 4. Права редакций СМИ

³⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.
http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_ru.pdf

³⁹ Там же.

Для обеспечения свободы массовой информации необходимы гарантии независимости творческой деятельности редакций и журналистов. Лишь свободные от вмешательства собственников в свою работу редакционные коллективы способны удовлетворять потребностям людей беспрепятственно получать и распространять информацию и идеи. Редакционная независимость не означает, что редакции не должны нести судебную ответственность, в первую очередь за нарушение различных легитимных прав в журналистских материалах, и прежде всего в части права граждан на тайну их личной жизни или уважение репутации.

Законопроект аннулирует упоминание в законодательстве об **уставе** редакции СМИ как регуляторе отношений между учредителем и редакцией, заменяя его «решением о редакции СМИ», не раскрывая даже его правовую природу. Однако, редакционный устав и особый порядок его принятия выступают едва ли не последним механизмом защиты независимости журналистских коллективов от давления учредителей (собственников).

Существенные изменения вносятся Законопроектом в институт **аккредитации**. Уже в статье 1 Законопроекта аккредитация рассматривается как «предоставление журналисту средства массовой информации права освещать мероприятия, организуемые государственными органами, а также другие события, происходящие на территории Республики Беларусь». Если рассматривать эту норму в буквальном смысле, то она абсурдна и неприменима. Никто не может лишить журналиста права освещать события в мире, если у него нет аккредитации государственного органа Республики Беларусь.

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.

По действующему Закону о печати (ч. 2 ст. 42), выдача аккредитации влечёт за собой определенные обязанности аккредитующего органа перед аккредитованным журналистом. К ним относятся обязанности извещать его о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, допускать на эти мероприятия (если они не объявлены закрытыми для прессы), обеспечивать соответствующими стенограммами, протоколами (если они ведутся), документами, обсуждаемыми на этих заседаниях, создавать благоприятные условия для проведения аудио- и видеозаписи, фото- и киносъемки. Ничего подобного нет в Законопроекте. Нет в нём и закрытого перечня случаев, когда корреспондент может быть лишен аккредитации (ч. 4 ст. 42). 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.

Анализируемый Законопроект также полностью изменяет правовую природу аккредитации журналистов при различных органах власти и организациях. Так, в действующем Законе о

печати записано: «Редакции средств массовой информации имеют право на аккредитацию своих корреспондентов при государственных органах, организациях, учреждениях, органах общественных объединений» (ст. 42). В Законопроекте читаем: «Государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица могут осуществлять аккредитацию журналистов средств массовой информации для освещения заседаний, совещаний и других мероприятий, организуемых этими юридическими лицами» (п. 1 ст. 35). Тем самым переносится акцент с права на аккредитацию на право аккредитовать, с права редакций на право государственных органов, с права граждан через СМИ получать информацию о деятельности государственных органов на право административных органов на спокойное функционирование.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ опубликовало специальный доклад об аккредитации журналистики в регионе ОБСЕ.⁴⁰ Советуем учесть рекомендации этого доклада при разработке правил аккредитации журналистов.

Рекомендуется привести в большее соответствие с международными стандартами положение в отношении права на **конфиденциальность источников информации** (п. 4.5 ст. 34 и ст. 39). В соответствии с Законопроектом орган уголовного преследования, суд может издать распоряжение о раскрытии источника на любом основании в связи с проводимым ими предварительным расследованием, судебным разбирательством. Это нарушает минимальные стандарты, установленные судами по правам человека и региональными органами по правам человека, согласно которым суд может обязать журналистов раскрыть источник в качестве крайней меры, то есть только если это необходимо при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица в уголовном судопроизводстве.

Например, Рекомендация № R (2000) 7 Комитета Министров государствам – членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации устанавливает необходимость установить в национальном законодательстве ясно выраженную защиту права журналистов не раскрывать информацию, позволяющую определить её источник, в соответствии со Статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В ней рекомендуется, чтобы компетентные органы конкретно указывали причины, по которым интерес в раскрытии источника перевешивает заинтересованность в нераскрытии. Речь, в частности, идёт о случаях необходимости раскрытия источника в целях защиты человеческой жизни, предотвращения тяжкого преступления или обеспечения защиты в уголовном деле лица, обвиняемого или признанного виновным в совершении серьезного преступления при условии соблюдения некоторых условий. К последним относится соблюдение того, чтобы раскрытие источника происходило, если, и после того как, другие средства и источники были исчерпаны сторонами в деле о раскрытии. Такие меры могут, например, включать внутреннее расследование в случае, когда была распространена секретная внутренняя информация о предприятии или его администрации; усиление ограничений на доступ к определенной тайне, общее расследование следственными органами или распространение опровергающей информации в качестве контрмеры⁴¹.

⁴⁰ См. на русск. яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.
http://www.osce.org/documents/rfm/2006/10/21826_ru.pdf

⁴¹ См. перевод на русск. яз. на сайте Института проблем информационного права
http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm

Важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и опасное воздействие, которое судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати были установлены ещё в постановлении Европейского суда по правам человека по делу *Гудвин против Соединенного Королевства* от 27 марта 1996 года. В другом постановлении (*Ромен и Шмит против Люксембурга*) Европейский суд признал обыски, имевшие целью установить источник информации журналиста, даже если они не дали результата, как ещё более опасный акт в отношении свободы выражения мнений.

Важным примером национального правового регулирования этих вопросов является принятый в 2005 году в Бельгии Закон о защите журналистских источников. В соответствии с ним, защита источников гарантируется в отношении как журналистов, так и редакционных сотрудников, под которыми понимаются все лица, которые при исполнении своих служебных обязанностей могут получить доступ или узнать об информации, способной привести к раскрытию источника. Закон гласит, что журналисты и редакционные сотрудники имеют право отказать судебным властям в раскрытии информации, если она может раскрыть личность источника, природу или происхождение самой информации, раскрыть личность автора текста или аудиовизуального произведения, а также если это ведёт к раскрытию содержания информации и документов, которые в свою очередь способны помочь в установлении личности информатора. При этом, судьи могут обязать сообщить информацию о конфиденциальном источнике в случае выполнения следующих трёх условий: 1) информация касается преступлений, представляющих серьезную угрозу физической неприкосновенности одного или нескольких лиц; 2) информация имеет ключевое значение для предотвращения таких преступлений; 3) её невозможно получить никаким иным способом. Оперативные и следственно-розыскные мероприятия, такие как обыски, выемки документов и прослушивание телефонов, не могут осуществляться в отношении данных об источниках информации журналистов и редакционных сотрудников, кроме случаев, когда такие данные способны предотвратить указанные выше преступления, а сами розыскные мероприятия удовлетворяют другим установленным там же условиям⁴².

В другой европейской стране – Македонии право защищать тайну источников информации журналистов прямо предусмотрено в Конституции государства.

Сравнение п. 2 статьи 34 Законопроекта и статьи 39 Закона о печати свидетельствует о значительном сокращении перечня **прав журналистов**. Изымается также статья 41 «Гарантии социальной защиты журналиста» действующего Закона о печати. В результате этого журналист лишается многих правовых возможностей и социальных гарантий своей деятельности на благо общества.

Рекомендации:

- *Либо через внедрение в закон «О СМИ» норм об уставе, либо путём создания системы прозрачных и честных соглашений между журналистами и учредителями предусмотреть гарантии независимости редакционной политики.*
- *Установить нормы об аккредитации журналистов, позволяющие гражданам получать через СМИ полную информацию о деятельности государственных органов*

⁴² Подробнее см. <http://medialaw.ru/publications/zip/131-132/5.htm>.

и организаций.

- *Привести в большее соответствие с международными стандартами положение о праве журналистов хранить в тайне источники своей информации.*
- *Расширить права и гарантии деятельности журналистов как лиц, выполняющих важный общественный долг.*

2.5. Ответственность редакций

Глава 9 Законопроекта предусматривает ответственность за нарушение законодательства о СМИ. В соответствии с ней начальной формой ответственности выступает письменное **предупреждение** редакции СМИ, которое может быть вынесено по различным основаниям, в том числе за «распространение недостоверной информации, которая может причинить вред государственным или общественным интересам», «распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь, достоинство или деловую репутацию физических лиц либо деловую репутацию юридических лиц, индивидуальных предпринимателей» (ст.49). Здесь можно усмотреть прогресс, ведь в Законе о печати предупреждение может быть вынесено за любое нарушение любого акта законодательства Республики Беларусь. Письменное предупреждение выносится либо Министерством информации, либо прокурором любого уровня.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ уже отмечал на встречах с Министром информации правительства Республики Беларусь, что согласно данным, полученным как из государственных, так и независимых источников, Министерство информации использовало свои полномочия по вынесению предупреждений/приостановлению деятельности преимущественно в отношении негосударственных средств массовой информации. Бюро Представителя ОБСЕ не смогло установить ни одного случая предупреждения за содержание опубликованных материалов, вынесенного государственному средству массовой информации⁴³.

Следующей мерой ответственности является **приостановление** деятельности СМИ на срок до трёх месяцев по решению Министерства информации по целому ряду оснований, в том числе за непредоставление в срок сведений об исправлении нарушений законодательства с необходимыми на то доказательствами (ст. 50). Приостановление деятельности СМИ не должно происходить по решению контролирующего органа (особенно учитывая, что этот орган не является независимым, а принадлежит к системе исполнительной власти). В ситуации острой общественной необходимости срочно приостановить деятельность «опасного» СМИ следует предусмотреть срочное и окончательное рассмотрение конфликта в судебном порядке. Необходимо, чтобы суд, рассматривая спор, изучил наличие вины и умысла злоупотребившей свободой редакции СМИ.

И, наконец, наиболее жесткой мерой воздействия является **прекращение** выпуска СМИ. Решение по этому вопросу принимает суд по требованию Министерства информации или прокурора при условии, что в течение года средству массовой информации либо учредителю

⁴³ См. Отчёт о визите в Беларусь Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклоша Харашти в сопровождении советников Александра Иванко и Аны Карлсрайтер 9 – 11 февраля 2005 г. http://www.osce.org/documents/rfm/2005/03/4390_ru.pdf

(учредителям) СМИ выносилось два и более письменных предупреждений. Такое прекращение деятельности СМИ сопровождается запретом учредителям данных средств массовой информации учреждать новые СМИ в течение трёх лет (ныне – двух лет).

Что же касается иных нарушений, например, гражданского или административного законодательства, то в предлагаемой системе приостановления и прекращения деятельности СМИ наличествует чрезмерная ответственность, не оправданная ни своей целью, ни степенью нарушения. В той части, в которой ограничения свободы массовой информации законны и необходимы, они должны находиться в законодательстве общего применения, например, в гражданском или уголовном кодексе. Ту или иную ответственность за нарушения закона могут нести и несут журналисты, главный редактор, собственник СМИ, организация СМИ, однако эта ответственность должна быть справедливой и пропорциональной правонарушению.

Закрывание СМИ является чрезмерной формой ответственности. Насильственное прекращение (приостановка) деятельности СМИ, пусть и по решению суда, представляет собой недопустимую в демократическом обществе процедуру.

Существенной ревизии подвергнута статья действующего Закона о печати, которая предусматривает **освобождение СМИ от ответственности** в случае перепечатки информации и других случаях. Изымается ныне действующее освобождение от ответственности редакции за сведения, которые содержатся в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи (ст. 47). Это ограничивает возможности трансляции теле- и радиопрограмм в прямом эфире. В Законопроекте (ст. 52) СМИ и журналисты лишаются этой «привилегии» в тех случаях, когда распространяются сведения, дискредитирующие Республику Беларусь, а также сведения, не соответствующие действительности и порочащие честь, достоинство или деловую репутацию физических лиц либо деловую репутацию юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Это сужает возможности критики в СМИ, ибо заставляет журналистов перепроверять сведения, полученные из компетентных источников, в том числе в ответ на запрос информации. Это также ограничивает свободу массовой информации, так как останавливает СМИ при использовании сообщений информационных агентств, при перепечатке сообщений других СМИ.

Важным новшеством Законопроекта представляется учреждение выдающего рекомендации **Общественного координационного совета** в сфере массовой информации (ст. 28). Его состав и порядок деятельности будет определяться Министерством информации. Хочется надеяться, что целью Общественного совета будет наблюдение за соблюдением этических стандартов журналистики, а не политический контроль за СМИ. При его создании рекомендуется использовать существующий в странах Европы опыт функционирования подобных органов сорегулирования. Системы сорегулирования и саморегулирования СМИ детально описываются в Путеводителе по саморегулированию СМИ, опубликованном Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.⁴⁴

⁴⁴ Путеводитель по саморегулированию СМИ, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.
http://www.osce.org/publications/rfm/2008/04/30697_1117_ru.pdf

Рекомендации:

- *Пересмотреть все ограничения в Законопроекте с точки зрения соблюдения норм международного права в отношении свободы слова.*
- *Отменить такие формы ответственности СМИ за нарушение законодательства как приостановление и прекращение деятельности.*
- *Восстановить действующие случаи освобождения журналистов и редакций от ответственности в полном объёме.*
- *Учесть опыт стран Европы при создании органа сорегулирования СМИ – Общественного координационного совета.*