



Государственные политики в области регулирования медиа в новой Беларуси

*// Стандарты
и международный опыт*

// Правовое регулирование

Авторы:

Ольга Семашко — журналистка, экспертка в области общественных СМИ.

Олег Мацкевич — юрист, правозащитник, эксперт в области международного права по свободе слова.



Белорусская ассоциация журналистов (БАЖ) организует эту серию отчетов при поддержке Reporters Without Borders Sweden

Отчет был подготовлен при финансовой поддержке Sida в рамках ForumCiv. Ни Sida, ни ForumCiv не участвовали в создании этого отчета, также они не несут ответственности за его содержание или выраженные в нем взгляды.

This report was produced with financial support from Sida through ForumCiv. Neither Sida nor ForumCiv has participated in the production of this report, nor are they responsible for its contents or the views expressed herein.

Содержание

01. Введение

02. Анализ проблематики медийного пространства в современной Беларуси

- 2 Разделение медиасферы на две части: государственные СМИ и репрессируемый независимый медиасектор
- 3 Статистика и динамика развития медиасектора
- 5 Государственное финансирование средств массовой информации
- 6 Аудитория СМИ в Беларуси

08. Правовое обоснование необходимости реформ в медиасекторе с учетом стандартов свободы слова и права на информацию и в соответствии с государственными обязательствами в этой сфере

- 8 Международно-правовые стандарты
- 12 Национальное регулирование информационной политики

16. Исследование важности общественного телевидения

- 17 Общественные, государственные и частные СМИ
- 21 Общественное вещание

22. Контролирующие структуры в демократических странах — порядок создания, финансирования и полномочия

- 22 Законодательное регулирование общественных СМИ
- 22 Контроль со стороны общества и коллегиальные органы
- 27 Финансирование
- 31 Контент общественного вещания
- 32 Регулирование СМИ, не относящихся к общественным медиа

35. Рекомендации по реформированию медиасектора в новой Беларуси

Введение

Независимая Республика Беларусь начала отсчитывать четвертое десятилетие своего существования. Все это время внутри страны под воздействием различных сил и факторов идут сложные процессы трансформации политических, экономических и социальных институтов. Медиафера занимает в них очень важное место, оказывая исключительное влияние не только на направление и скорость движения, но и на всех остальных участников преобразований. Средства массовой информации играют основную роль в формировании общественного мнения, что неотвратимо влечет ценностную сегментацию потребителей медиаконтента и создает обратный эффект на проводимую властями политику.

В публикуемом материале, отнюдь не претендующем на строгое научное исследование, мы постараемся вкратце ознакомить читателя с состоянием информационной отрасли в современной Беларуси, эталонами права в области свободы информации и свободы слова, передовым опытом некоторых стран в регулировании медиаферы и своим видением того как следует развивать СМИ в новой Беларуси, ориентируясь на лучшие практики и достижения цивилизованных стран.

Анализ проблематики медийного пространства в современной Беларуси

Разделение медиасферы на две части: государственные СМИ и репрессируемый независимый медиасектор

В настоящее время в Беларуси существует вполне определенное и четко выраженное разделение медиасферы на две составные части.

Первая часть — это государственные средства массовой информации и медиаресурсы. К ним относятся, в частности, крупнейшие в стране электронные и печатные СМИ: телеканалы, радио, информационные агентства, сетевые издания, газеты, журналы, бюллетени, каталоги, альманахи.

Вторая часть — негосударственные или независимые средства массовой информации и медиаресурсы. Они занимают более скромное положение на рынке потребления медиаконтента и имеют существенные отличия от государственных СМИ, касающиеся основных принципов деятельности, финансирования, правового статуса, аккредитации журналистов, способов и методов взаимодействия с аудиторией, поиска, получения и распространения информации и т. д.

Негосударственный медиасектор, в свою очередь, можно условно разделить на тех, кто освещает общественно-политическую тематику и тех, кто создает по большей части развлекательный, рекламный, образовательный контент, выпускает специализированные издания. Такое условное разделение необходимо, чтобы различать негосударственные медиаресурсы с позиции отношения к ним властей: первые подвержены постоянному давлению и жесткому контролю, вторые же, в основном, имеют возможность работать без значительных препятствий. И те, и другие, тем не менее, находятся под неусыпным надзором государства.

Возможность для государственных органов выступать учредителями средств массовой информации предусмотрена статьей 10 Закона Республики Беларусь «[О средствах массовой информации](#)» (далее — Закон о СМИ). Также на государственный орган или иную государственную организацию могут быть возложены функции редакции средства массовой информации.

Кроме государственных органов, учредителями средств массовой информации могут выступать физические лица, политические партии, общественные объединения и другие юридические лица самостоятельно либо совместно.

Функции редакции средства массовой информации могут осуществляться только юридическим лицом. Нормативное регулирование учреждения и регистрации (перерегистрации) средств массовой информации имеет ряд особенностей, предусматривающих запреты и ограничения прав в отношении некоторых субъектов: отбывающих наказание по приговору суда, лиц, лишенных в установленном порядке права заниматься деятельностью, связанной с производством и выпуском средства массовой информации, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, апатридов и т.д.

Деление медиасферы на государственный и негосударственный сектор обусловлено сложившейся внутривластной ситуацией в эпоху восстановления независимости Беларуси в начале 90-х годов прошлого века, а с приходом к власти Александра Лукашенко — отсутствием политической воли и понимания необходимости проведения реформ законодательства о средствах массовой информации в соответствии с нормами международного права. Наоборот, двигаясь по пути реформирования законодательства согласно своим представлениям о значении и роли медиа в современном обществе, политический режим постепенно переходил от достаточно мягких практик давления на медиасектор ко все более жестким методам регулирования вплоть до полной стерилизации медиaprостранства и делегализации деятельности независимых средств массовой информации, активно освещающих общественно-политическую жизнь в стране.

Статистика и динамика развития медиасектора

Республиканским органом государственного управления в сфере массовой информации является Министерство информации Республики Беларусь.

По официальным данным, [размещенным](#) на его сайте — «Сведения о средствах массовой информации на 1 января 2024 года» — зарегистрированы в Государственном реестре средств массовой информации:

- // 920 печатных СМИ (газеты, журналы, бюллетени, каталоги, альманахи), в числе которых 400 государственных и 520 негосударственных;
- // 181 электронных СМИ (радиoproграммы, телепрограммы), в числе которых 102 государственных и 79 негосударственных;
- // 7 информационных агентств, в числе которых 2 государственных и 5 негосударственных;
- // 55 сетевых изданий, в числе которых 48 государственных и 7 негосударственных.

По данным Министерства информации на 1 мая 2020 года в Беларуси было зарегистрировано 1625 печатных СМИ (435 государственных и 1190 негосударственных), 262 электронных СМИ (государственных радио- и телерадиопрограмм — 181, негосударственных — 81), 9 информационных агентств (2 государственных, 7 негосударственных).

Таким образом, за последние несколько лет, которые прошли под знаком значительного ужесточения репрессий в отношении свободных медиа, наибольший урон в количественном выражении понесли негосударственные печатные СМИ. Их количество сократилось более чем в два раза. Еще один аутсайдер — государственные электронные СМИ, на чью долю также выпало значительное сокращение. Впрочем, уменьшение числа негосударственных печатных и государственных электронных средств массовой информации объяснить одинаковыми причинами нельзя.

С самого начала восстановления независимости Беларуси самым серьезным вызовом в отношении негосударственных СМИ общественно-политической тематики стало преследование со стороны государства, приобретшее черты институционального в связи с системностью и масштабом. Особого размаха репрессии против независимых медиа достигли с началом избирательной кампании по выборам президента 2020 года. Все последующее время репрессии набирали обороты: произвольно прекращался доступ к тысячам интернет-ресурсов, закрывались крупные центральные и региональные печатные издания, преследовались журналисты и блогеры.

В итоге свободные средства массовой информации в массовом порядке стали переносить свою деятельность за пределы Беларуси. В это же время внутри страны продолжался процесс криминализации сферы независимого медиапотребления. Продукцию независимых СМИ и интернет-ресурсов начали признавать экстремистскими материалами, а чуть позже и сами медиа — экстремистскими формированиями. Ввиду этого под угрозой уголовной расправы оказались не только журналисты изданий, но и их читатели.

За 2021 год были признаны «экстремистскими» формированиями 13 независимых медиа. В 2022 году государство полностью или частично ограничило доступ более чем к 3000 интернет-ресурсам — сайтам независимых медиа, Telegram-каналам и чатам. В 2023 году процесс криминализации независимой медийной сферы продолжался в прежних объемах, без надежды на улучшение ситуации: у независимых журналистов произошло 46 задержаний, 34 обыска и осмотра, на них было наложено 16 административных арестов, 21 медиа и медиаорганизации были признаны экстремистскими формированиями, в том числе 33 представителя независимых медиа признаны экстремистами, а 12 — террористами.

В конце 2023 года в местах лишения свободы находились 32 журналиста (*upd*—на середину января 2024 года их число выросло до 34). Начиная с 9 августа 2020 года по апрель 2023 года общее количество осужденных к лишению свободы медиарботников составило 57 человек. По итогам 2023 года Беларусь наряду с Китаем и Мьянмой вошла в тройку стран-лидеров по числу сотрудников СМИ, удерживаемых в тюрьмах. По числу заключенных женщин-журналистов Беларусь (10) заняла второе после Китая (14) место. Если же брать в расчет соотношение количества заключенных сотрудников/сотрудниц СМИ и численности населения страны, то Беларусь является абсолютным лидером в этом, без сомнения, позорном и страшном глобальном списке.

Согласно ежегодному рейтингу «Индекс свободы прессы», составляемому международной организацией «Репортеры без границ», Беларусь в 2023 году заняла 157 место из 180 (в 2022 году занимала 153 место из 180).

Государственное финансирование средств массовой информации

Республиканский бюджет ежегодно предусматривает выделение финансов на нужды средств массовой информации. Финансирование происходит через различные государственные программы и фонды посредством распределения государственных грантов, оформления субсидий, рекламных заказов и через другие механизмы. Процедуры и условия получения бюджетных средств для независимых СМИ имеют более ограничительный характер, чем в отношении государственных медиа, и являются, по сути, непреодолимыми для тех, которые освещают новостную и общественно-политическую тематику с отличного от государственного ракурса.

В республиканском бюджете на 2023 год на средства массовой информации была заложена сумма в размере 162 миллионов 401 тысячи 818,0 рублей, что составило 0,44% от суммы всех планируемых расходов (около 59 миллионов 349 тысяч в долларовом эквиваленте по курсу Национального банка Республики Беларусь на начало года). Большая часть средств была заложена на телевидение и радиовещание — 133 591 999,0 рублей. В 2022 году на все виды СМИ в бюджете выделялось 151 111 118,0 рублей (0,49% от суммы всех планируемых расходов или около 59 миллионов 303 тысяч в долларовом эквиваленте по курсу Национального банка Республики Беларусь на начало года), в 2021 году — 156 041 609,0 рублей (0,57% от суммы всех планируемых расходов или около 60 миллионов 507 тысяч в долларовом эквиваленте по курсу Национального банка Республики Беларусь на начало года), в 2020 году — 164 187 797,0 рублей (0,65% от суммы всех планируемых расходов

или около 77 миллионов 869 тысяч в долларовом эквиваленте по курсу Национального банка Республики Беларусь на начало года).

В республиканском бюджете на 2024 год на средства массовой информации заложена сумма в размере 170 миллионов 859 тысячи 958,0 рублей, что составило 0,38% от суммы всех планируемых расходов (около 53 миллионов 772 тысячи в долларовом эквиваленте по курсу Национального банка Республики Беларусь на начало года). Как обычно большая часть средств заложена на телевидение и радиовещание — 142 413 596,0 рублей. На печатные средства массовой информации и издательства предусмотрена сумма в размере 6 738 642,0 рублей, на прочие вопросы в области средств массовой информации — 21 707 720,0 рублей.

Объем финансов/год	2020	2021	2022	2023	2024
Все СМИ (бел.руб)	164 187 797	156 041 609	151 111 118	162 401 818	170 859 958
Процент от расходов	0,65%	0,57%	0,49%	0,44%	0,38%

Аудитория СМИ в Беларуси

Несмотря на имеющийся дисбаланс в распределении общегосударственных ресурсов среди государственных и негосударственных СМИ и практически полное отсутствие финансирования независимого медиасектора со стороны государства, между ними наблюдается относительный паритет в борьбе за потребителя контента.

Так, согласно исследованиям Chatham House на протяжении 2023 аудитория негосударственных СМИ сократилась с 24% до 16%, государственных увеличилась с 33% до 38%, количество людей, использующих оба типа медиа, практически не изменилось (было 23%, стало 25%), доля тех, кто вообще не читает или смотрит СМИ, увеличилась с 18% до 23%. Неправительственная организация «Пресс-клуб Беларусь» ссылается в своих отчетах на данные закрытого социологического исследования, согласно которому за 2023 год доля еженедельной аудитории сегмента белорусских госСМИ практически не изменилась и колеблется на отметке около 37-38%.

У белорусских независимых СМИ доля еженедельной аудитории несколько сократилась — с 29 до 25%.

Изучая вышеприведенные цифры, нельзя забывать о том, что независимые медиа в Беларуси не только лишены государственной поддержки, но и жестко преследуются. Практически все те из них, которые занимаются общественно-политической тематикой, лишены свободного доступа к своей целевой аудитории, их продукция признана экстремистскими материалами, а часть СМИ получила статус «экстремистских формирований». Потребление и распространение их контента криминализировано. Власти объявляют «экстремистскими» независимые издания и каналы в соцсетях. Любые контакты с такими ресурсами квалифицируются как «содействие экстремистской деятельности», а подписка и репост — как «распространение экстремистских материалов».

Правовое обоснование необходимости реформ в медиасекторе с учетом стандартов свободы слова и права на информацию и в соответствии с государственными обязательствами в этой сфере

Международно-правовые стандарты

Рассмотрение обязательств Республики Беларусь в сфере свободы слова и права на информацию следует начать с анализа международных соглашений, участницей которых является Республика Беларусь.

Всеобщая декларация прав человека

Беларусь является страной-учредителем Организации Объединенных Наций. Это обстоятельство накладывает на нее обязательства особого характера, связанные с необходимостью придерживаться соблюдения положений [Всеобщей декларации прав человека](#) (далее — ВДПЧ), принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Статья 19 ВДПЧ провозглашает, что «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

[Международный пакт о гражданских и политических правах](#) (далее — МПГПП) 1966 года вступил в силу для Белорусской ССР 23 марта 1976 года. В отличие от ВДПЧ, носящей декларативный характер, МПГПП является международным договором и его положения имеют обязательную силу для всех государств, принявших и ратифицировавших документ. Статья 19 МПГПП созвучна статье Всеобщей декларации прав человека. Она провозглашает право каждого беспрепятственно придерживаться своих мнений и право на свободное выражение мнения, которое сопряжено с некоторыми ограничениями. Эти ограничения должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц; для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе

В 1992 году Республика Беларусь присоединилась к Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и с того времени несет бремя обязательств по соблюдению основополагающих прав человека, в том числе права на свободу средств массовой информации. Гарантии соблюдения прав и свобод странами-участницами ОБСЕ заложены в документах организации, один из которых — [Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе](#) (далее — Хельсинские соглашения) 1975 года.

Хельсинские соглашения предписывают государствам-участникам «уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Члены ОБСЕ обязаны «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». В области прав человека и основных свобод государства-участники обязаны «действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларацией прав человека». Они обязаны «также выполнять свои обязательства, как они установлены в международных декларациях и соглашениях в этой области, включая в том числе Международные пакты о правах человека, если они ими связаны».

Йоханнесбургские принципы

[Йоханнесбургские принципы](#) (Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information) — международный стандарт в области свободы мнений и их выражения, принятый на конференции экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека в Йоханнесбурге 1 октября 1995 года. Йоханнесбургские принципы базируются на общепризнанных международных нормах и направлены на усиление статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Они также были одобрены Специальным докладчиком Совета по правам человека ООН по вопросу о свободе мнений и их свободного выражения.

Йоханнесбургские принципы рассматривают роль свободы самовыражения и свободы информации как важных регуляторов демократического общества, имеющих важное значение для его прогресса, процветания и осуществления других прав человека и основных свобод, сквозь призму необходимости обеспечения национальной безопасности государств.

Кемденские принципы

Кемденские принципы по свободе выражения мнения и равенству были разработаны международной организацией ARTICLE 19 на основе обсуждений с участием высокопоставленных служащих ООН и других организаций, ученых и экспертов по международному законодательству по правам человека в области свободы выражения мнения и равенства во время встречи в Лондоне в декабре 2008 года и феврале 2009 года. Принципы представляют прогрессивную интерпретацию международного права и стандартов, а также признанной практики правоприменения. По словам авторов, разработка принципов была вызвана желанием содействовать более широкому международному консенсусу об истинных отношениях между свободой выражения мнения и продвижением равенства. Принципы выделяют позитивные обязательства государства в создании благоприятной среды для свободы выражения и равенства. Кемденские принципы признают важность масс-медий и других способов коммуникации в осуществлении свободы выражения мнения и осуществлении равенства и равного доступа к информации.

Замечания общего порядка № 34 Комитета по правам человека ООН

В Замечаниях общего порядка № 34 (далее — Замечания № 34) Комитет по правам человека толкует положения Международного пакта о гражданских и политических правах относительно свободы мнений и их выражения. В тексте Замечаний № 34 содержится напоминание о том, что «Обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства–участника в целом».

Особое место в реализации свободы выражения мнений отводится в Замечаниях № 34 средствам массовой информации: «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.» Кроме раскрытия значения свободы мнений и свободы их выражения и места этих свобод в системе прав и свобод человека, документ дает расширительное толкование случаев применения пункта 3 статьи 19 МПГПП, которым установлены ограничения пользования правом на свободу выражения своего мнения.

Йоханнесбургские принципы, Кемденские принципы, Замечания общего порядка № 34 Комитета по правам человека ООН относятся к документам «*communis opinio doctorum*» (общее мнение ученых) и не содержат в себе

императивных правил поведения. Тем не менее, их положения имеют важное значение для толкования и правоприменения норм, содержащихся в признаваемых и обязательных к исполнению международных документах. Строгое следование им свидетельствует о демократическом характере государства и его стремлении утверждать свой имидж как добросовестного участника международной системы права.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (далее — Конвенция СНГ) вступила в силу для Республики Беларусь 11 августа 1998 года.

Статья 11 Конвенции СНГ гарантирует каждому человеку право на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своих мнений, получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Поскольку пользование этими свободами налагает обязанности и ответственность, оно может быть сопряжено с формальностями, условиями и ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц.

Декларация глав государств — участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод

Республика Беларусь подписала Декларацию глав государств — участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод от 24 сентября 1993 года. Среди обязательств — обеспечить «выполнение обязательств в области прав человека и основных свобод, вытекающих из международных договоров и соглашений, участником которых являлся Союз ССР»; «обсуждать проблемы, связанные с выполнением международных договоров и соглашений по правам человека, с целью выявления и устранения препятствий для эффективного соблюдения прав человека и основных свобод»; предпринять «необходимые меры с целью приведения своего национального законодательства в соответствие с обязательствами по действующим международным соглашениям в области прав человека и, в частности, с документами Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе».

Договор о создании Союзного Государства

Еще одним обязательным к исполнению международным договором является [«Договор о создании союзного государства»](#) (далее — Договор), вступивший в силу для Республики Беларусь 26 января 2000 года. «Неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права» провозглашено положениями Договора как одна из целей Союзного государства с Россией.

Национальное регулирование информационной политики Беларуси

На национальном уровне общественные отношения, возникающие в сфере деятельности СМИ, регламентированы [Конституцией Республики Беларусь](#) (далее — Конституция), законами и подзаконными актами.

В соответствии со статьей 33 Конституции 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, организациями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются.

Статьей 34 Конституции гарантируется гражданам Республики Беларусь право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, частной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

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 23).

Профильным нормативным правовым актом в сфере деятельности СМИ в Республике Беларусь является Закон «О средствах массовой информации» от 17 июля 2008 года № 427-3. За время существования в Закон о СМИ неоднократно вносились изменения и дополнения и в настоящее время действует его редакция от 30 июня 2023 года.

В числе основных принципов деятельности средств массовой информации в Законе о СМИ перечисляются: равенство — средства массовой информации исходят из равенства прав всех физических лиц, государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц на распространение и получение массовой информации; уважение прав и свобод человека — средства массовой информации обеспечивают соблюдение прав и свобод человека, гарантированных Конституцией Республики Беларусь и иными актами законодательства; многообразие мнений — средства массовой информации обеспечивают свободное выражение и распространение различных мнений и взглядов в обществе; и др.

Статьями 5, 6 и 7 Закона о СМИ устанавливаются свобода мнений, убеждений и их свободное выражение, недопустимость монополизации средств массовой информации, в том числе государством, организациями или отдельными гражданами, а также недопустимость незаконного ограничения свободы массовой информации: осуществление цензуры, вмешательство в деятельность редакций СМИ, незаконное воспрепятствование деятельности СМИ и т.д.

С самого начала своего существования Закон «О средствах массовой информации», пришедший на смену устаревшему Закону [«О печати и других средствах массовой информации»](#) 1995 года, подвергался критике со стороны независимых экспертов. Причина этого кроется в чрезмерной регламентации деятельности медиасферы со стороны государственных структур, наличии расплывчатых и неточных формулировок, значительном количестве ограничительных норм, несоответствии некоторых институтов журналистского права (например, аккредитации) международным стандартам. В целом Закон «О средствах массовой информации» является логическим звеном в цепи репрессивной политики властей, направленной на удушение права на свободу слова и свободу информации.

Кроме перечисленных к актам национального законодательства, регулирующим общественные отношения в медиасфере, можно отнести целый ряд других законов и подзаконных НПА. В частности, Закон [«Об информации, информатизации и защите информации»](#), Закон [«О защите персональных данных»](#), [Кодекс об административных правонарушениях](#), [Уголовный кодекс](#), постановление Министерства информации [«О государственной регистрации \(перерегистрации\) средств массовой информации»](#) и др. Действие части перечисленных НПА приводит к выхолащиванию смыслов, заложенных нормами международных договоров и Конституции Республики Беларусь в сфере права на свободу слова и свободу информации и, по сути, к их

бездействию. Например, законодательство об экстремизме, которое активно изменялось в Беларуси на протяжении последних десятилетий, фактически покончило со свободой выражения мнения, гарантированного статьей 34 Конституции.

Подводя итог, можно сказать о том, что Республика Беларусь имеет базовый правовой фундамент для реализации прав граждан в области свободы выражения мнения и свободы информации. Несмотря на то, что наша страна не является членом Совета Европы и на нее не распространяется действие многих эффективных европейских и международных механизмов защиты прав и свобод, реформирование национального законодательства возможно на основе действующих правовых норм. Методы и способы совершенствования законодательства о СМИ заслуживают того, чтобы им был посвящен отдельный материал.

Пока же мы остановимся на тех позитивных и негативных обязательствах, которые несет Республика Беларусь в области свободы выражения мнений и свободы информации в соответствии с подписанными международными соглашениями.

Позитивными считаются те обязательства государственных органов, лиц, действующих в официальном качестве, в соответствии с которыми они обязаны совершить определенные активные действия по защите гарантированных прав и свобод. Негативные обязательства предполагают обязанность государства воздерживаться от совершения неправомерных действий, которые препятствуют лицам в пользовании правами и свободами.

Позитивные обязательства заключаются в приведении действующего законодательства о СМИ, в первую очередь Закона о СМИ, в соответствие с международными стандартами, наполнение его реальным содержанием, направленным на защиту интересов участников медиарынка, созданию благоприятной среды для свободы выражения, равного доступа к информации. Регулирование деятельности СМИ должно соответствовать цели наиболее полной реализации принципов свободы деятельности медиа, ограниченной лишь применением пункта 3 статьи 19 МПГПП.

Государство обязано способствовать созданию разнообразных средств массовой информации, которые бы выражали весь спектр мнений, существующих в обществе, а также беспрепятственному доступу к рынку различной информации. Государственное финансирование СМИ необходимо привести в соответствие с нормами Конституции, закрепляющими равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной

законом, и гарантирующими равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности. Усилия государства также должны быть направлены на выравнивание возможностей использования в средствах массовой информации государственных языков Республики Беларусь — белорусского и русского, исправление перекосов в решении языковой проблемы, возникших в последние десятилетия и отразившихся в деятельности медиа.

Негативные обязательства состоят в воздержании государства от вмешательства в деятельность СМИ, не обоснованного применением пункта 3 статьи 19 МПГПП, от незаконного ограничения свободы деятельности СМИ, от цензуры, от применения внесудебного порядка приостановления или прекращения деятельности медиа, от монополизации СМИ.

Исследование важности общественного телевидения

Среди всех видов средств массовой информации телевидение продолжает играть одну из самых весомых ролей в формировании общественного мнения и возможности влиять на политические и социальные процессы. В Беларуси это подтверждается приоритетом в государственном финансировании, доля которого в текущем году на телевизионные и радиовещательные медиа составляет 83,35% от всех расходов на СМИ. Сама же структура медиапространства, как уже было отмечено, поделена на две составные части — государственные и негосударственные медиа, с отчетливым дисбалансом в пользу первых. Не всегда, однако, те и другие служат площадкой для выражения взглядов всех социальных групп. Может ли существовать в СМИ некая «третья» сила, которая работает в интересах целого общества? И может ли этой силой стать общественное телевидение?

Совершенствование технологии обработки информации и превращение ее в своеобразный товар в начале прошлого столетия способствовали зарождению идей сделать продукцию средств массовой информации доступной для широких слоев населения. Так возникла концепция общественного вещания (public broadcasting). Основные ее принципы были разработаны и воплощены в жизнь в странах Западной Европы и США сперва на радио, а затем и на телевидении.

Доктрина общественного телевидения построена на признании необходимости обеспечить автономность вещания, его подотчетность обществу, выполнении социально значимых функций. Кроме того, важными ее элементами являются независимость финансирования и менеджмента, создание объективной и беспристрастной информации высокого профессионального уровня для всех и каждого, удовлетворение образовательных, культурных и духовных интересов широких слоев населения, включая различные социальные группы.

Создание института общественного телевидения в странах старой демократии было обусловлено, в основном, стремлением выйти из устоявшейся парадигмы информирования населения, очерченной рамками государственного и коммерческого подхода к его организации. В странах новой демократии организация общественного телевидения имеет иной преобладающий и немаловажный мотив, который символизирует переход от пропаганды к цивилизованному информированию и просвещению.

Как и в других странах авторитарного типа, в современной Беларуси телевидение является инструментом удержания власти. Идеи общественного

блага далеки от существующей модели телевизионного вещания и все разговоры о том, что государственное телевидение выполняет функции общественного далеки от действительности ввиду наличия административного, финансового контроля со стороны правительства и несамостоятельной информационной политики. Реализовать свободу слова и свободный обмен информацией можно с помощью развития модели общественного телевидения. Государство должно играть в этом процессе ключевую роль через установление законодательной базы и формирование механизмов реализации проекта, после чего обязано передать все функции контроля общественным структурам.

Общественные, государственные и частные СМИ

Существующая система СМИ в Беларуси должна быть пересмотрена, как с точки зрения структуры, так и с точки зрения законодательного регулирования, для того, чтобы избежать появления в будущем пропаганды, которая в данный момент заполонила эфир белорусского радио и телевидения и страницы печатных СМИ. Вопросы политики и общественной жизни сегодня отданы на откуп государственным СМИ, которые формируют общественное мнение в интересах действующей власти. Частные СМИ, оставшиеся в стране, заняли позицию «мы о политике не пишем», чтобы обезопасить своих читателей и слушателей, а также чтобы не ставить под удар финансы и свободу своих собственников.

В ситуации, когда власть в стране сменится и будут провозглашены ключевые демократические свободы, в том числе и свобода слова, возникнет проблема, что делать с нынешними «рупорами пропаганды» и как должен выглядеть медиаландшафт здорового белоруса. А главное, какие инструменты создать, чтобы в будущем у политиков не было возможности подчинить СМИ в стране исключительно своим интересам.

Беларусь не первая страна в мире, которая проходит такой путь. Самый очевидный пример — это Германия после Второй мировой войны, где законодательство в сфере медиа писалось под руководством Великобритании, Франции и США. Диаметрально противоположная ситуация сложилась в ГДР, где нацистскую пропаганду заменила советская.

Важная задача в реформировании медиасектора — это создать такую систему, которая будет учитывать интересы общества и в то же время сведет к минимуму государственный контроль сферы. Как показывает практика, есть сектора, где он необходим, как например, распределение частот среди вещателей, потому что данный ресурс ограничен, но должны быть созданы

прозрачные правила для всех участников рынка и независимые органы, которые не превратят инструмент регулирования в карательный инструмент.

Оставляя в информационном поле исключительно частные СМИ, в большинстве стран мира не решились, потому что есть угроза, что значительная часть аудитории, в первую очередь уязвимые слои, будет принесена в жертву более прибыльному контенту. Кроме того, частные СМИ не могут в полной степени гарантировать конституционное право граждан на получение политической, экономической, образовательной, культурной, научно-просветительской и иной информации.

Для того, чтобы сбалансировать медиарынок, учесть общественный интерес, пока не придумали ничего лучше, чем развивать систему общественных СМИ.

Ниже в таблице приведены основные отличия между общественными, государственными и частными СМИ:

Вид СМИ	Общественные	Государственные	Частные
Функции	Функционируют в интересах общества	Служат исключительно интересам правящей верхушки и выполняют государственный заказ	Служат интересу собственника
Финансирование	<ul style="list-style-type: none"> • абонентская плата; • финансирование из бюджета; • доходы от рекламы 	<ul style="list-style-type: none"> • из гос. бюджета или внебюджетных фондов; • доходы от рекламы 	<ul style="list-style-type: none"> • личные средства собственника; • доходы от рекламы; • гос. поддержка, если это предусмотрено законодательством
Контент	Учитывают общественный интерес, а не интерес отдельных политических партий, производят программы для всех групп населения,	Стараются охватить все слои общества, но исключительно для того, чтобы донести позицию государства	Производят контент, который позволяет зарабатывать, и это может быть в ущерб общественному интересу

Вид СМИ	Общественные	Государственные	Частные
Контент	в том числе для национальных меньшинств на их языке Представляют широкий спектр мнений, в том числе и оппонентов действующей власти	Представляют интересы власти, ограничивают доступ оппонентов, применяют цензуру	Руководствуются интересами собственника и финансовыми показателями
Регулирование	Регулируются специальным законодательством, например «Законом об общественном вещании»	Регулируются специальным законодательством	Регулируются общим законодательством о распространении информации или о теле-и радиовещании, которое существует в той или иной стране
Руководство	Избирается и снимается в ходе прозрачных процедур, прописанных в законодательстве. Независимо от действующей власти	Назначается руководителем государства, им же снимается	Назначается и снимается согласно уставу компании и по усмотрению собственника

В большинстве стран миссия представлять интересы общества возложена на радио и телевидение, поэтому говорят об общественном вещателе. Классическим примером такого вещателя является BBC. Позднее на принципах Британской вещательной корпорации заработали общественные медиа других стран.

Структура общественных СМИ в странах различается, это зависит от исторических факторов, национальных особенностей, степени развития медиарынка. Обычно это один вещатель, который объединяет в себе и радио и телевидение. Например, в Литве, это одно юридическое лицо ЛРТ (Литовское национальное радио и телевидение), в Латвии в своё время создали два отдельных юридических лица — «Латвийское радио» и «Латвийское телевидение», но уже много лет идут разговоры, чтобы эти структуры объединить, и в 2024 году процесс может завершиться. Если мы говорим

о странах Балтии, то там общественные вещатели появились после распада Советского союза и были созданы на базе местных структур Гостелерадио СССР, то есть инфраструктура вещания уже была, разработали только соответствующее законодательство.

В Германии два общественных вещателя — ARD и ZDF — появление второго стало результатом попытки государство повлиять на политику первого. В историю это вошло, как «телевизионный спор» и происходило в те годы, когда канцлером был Конрад Аденауэр. Он посчитал, что ARD (Сообщество общественно-правовых телерадиокомпаний, созданное в 1950 году и отвечающее за канал «Первый») работает слишком критично в отношении его самого и его правительства, и поэтому в 1963 году добился создания второго общественно-правового канала — ZDF («Второе германское телевидение» или просто «Второй»). Он хотел сделать этот канал лояльным по отношению к себе и своей партии. Помешать ему в этом смогло только решение Конституционного суда страны о неограниченном праве земель на вещание. ZDF в конце концов был создан, но на тех же принципах, что и ARD, то есть беспартийность и объективность. С того момента в Германии работают сразу два федеральных общественных канала, которые часто дублируют контент, и тем самым вызывают дискуссии в немецком обществе о целесообразности их финансирования.

Немного иначе, чем в других странах, структура общественных СМИ выглядит в Польше. Там посчитали, что общественным интересам должны служить не только радио и телевидение, но и информационное агентство PAP, поэтому оно было включено в состав общественных СМИ с соответствующим законодательным регулированием.

Опыт Польши может быть интересен для Беларуси, потому что во время реформы медиарынка возникнет вопрос, что делать с БелТА: закрывать агентство, передавать в частные руки или оставить в системе общественных СМИ.

Если говорить о работе общественного вещателя в Беларуси, то с «нуля» создать его будет очень затратно, а расходы на СМИ, очевидно, не будут первоочередными для новой власти. Поэтому стоит воспользоваться базой Белтелерадиокомпания, которая обладает необходимой технической инфраструктурой, в том числе и в регионах, в состав которой входят и радио, и телевидение, и которая в свое время была принята в Европейский вещательный союз (исключена в 2021 году из-за редакционной политики). Следует пересмотреть структуру компании: провести оценку количества и качества каналов, которые в нее входят, закрыть неэффективные, оптимизировать

количество работников, и провести ребрендинг, потому что в сознании белорусов БТ ни с чем хорошим не ассоциируется, и не стоило бы оставлять в наследство общественному вещателю такие негативные ассоциации.

Параллельно нужно обеспечить законодательную базу под общественного вещателя. Поскольку в Беларуси соответствующего закона ранее не было, его следует разработать. За образец можно взять законодательство других стран об общественном вещании, например, Литвы. Кроме того, ЮНЕСКО предлагает проект модельного закона об общественном вещании, где прописаны основные нормы, требования и положения, о которых мы поговорим ниже.

Общественное вещание

Общественное телерадиовещание сегодня существует во многих странах мира. Национальные модели, несмотря на многообразие форм, имеют четыре общих признака:

- // общественные телерадиоканалы формируются только на основе специального законодательства;
- // любое общественное вещание предусматривает контроль со стороны общества через соответствующие коллегиальные органы, представляющие структуры гражданского общества, и гарантирует вещателю независимость от государства;
- // финансирование общественного вещания производится в соответствии с законом и исключает возможность подчинить канал коммерческим интересам;
- // содержание общественного вещания, его программная политика строится на основе объективной информации и стремится удовлетворить интересы самой широкой аудитории.

Контролирующие структуры в демократических странах — порядок создания, финансирования и полномочия

Законодательное регулирование общественных СМИ

Как правило, общественное вещание регулируется отдельным законодательством. Это может быть закон — «О Литовском радио и телевидении», как в Литве, или положения об общественных СМИ могут быть прописаны отдельными статьями в законодательстве, регулирующим деятельность радио и телевидения в той или иной стране, как, например, это сделали в Латвии.

Обычно в законах прописывается название общественного вещателя, правовая база образования и деятельности Совета или иного органа, который обеспечивает общественный контроль за вещателем, основные функции, финансирование, порядок отчетности и т.д. Могут быть и прописаны более подробные детали, например, в польском законодательстве, указаны все региональные отделения Польского телевидения. Но детали функционирования вещателя, его редакционная политика чаще всего закреплены в Уставах организаций, которые есть в открытом доступе и познакомится с которыми может любой желающий.

Для тех стран, где ранее не было общественных СМИ, ЮНЕСКО и Международный союз электросвязи в 1998 году разработали модельный закон о службах общественного вещания. В 18 статьях описываются цели и организационные параметры такой службы, программная стратегия, доступ к информации и конфиденциальность журналистских источников, право на ответ, система органов организации публичного вещания; контроль за соблюдением требований законодательств.

Кроме того, модельный [закон об общественном вещании](#) был подготовлен по заказу международной организации ARTICLE 19.

Контроль со стороны общества и коллегиальные органы

Контроль за деятельностью общественного вещателя осуществляет структура, которая может называется Правлением, Советом и т.д. Основная задача — создать такое правовое регулирование, при котором влияние властей на решение этого органа будет минимальным, состав этого органа не будет зависеть от действующей власти и входить в него будут как представители партий, так и представители общества.

Основные положения создания, состава и функционирования такого органа прописываются в законе «Об общественном вещании» или ином законодательстве, регулирующем деятельность общественных СМИ.

Ниже предлагаем несколько примеров, как соответствующие коллегиальные органы устроены в странах, опыт которых могла бы использовать Беларусь при создании общественного вещания:

	Литва	Польша
Общественный вещатель	Литовское национальное радио и телевидение (LRT)	Польское телевидение (Telewizja Polska) Польское радио (Polskie Radio)
Статус	Принадлежащая государству на праве собственности публичная неприбыльная компания	Акционерное общество, 100% акций которого принадлежит государству
Коллегиальный орган	Совет Литовского радио и телевидения	Совет общественных СМИ
Количество членов	12 членов: <ul style="list-style-type: none"> • 4 члена назначаются Президентом сроком на 6 лет; • 4 члена назначаются Сеймом сроком на 4 года (2 члена назначаются из числа кандидатов, предложенных оппозиционными фракциями); • 4 члена назначаются в качестве своих представителей (по одному) сроком на 2 года Советом науки Литвы, Советом образования Литвы, Ассоциацией художников Литвы и Конференцией епископов Литвы. 	5 членов: <ul style="list-style-type: none"> • 3 человека выбирает сейм; • 2 назначает президент. <p>Президент назначает членов Совета из числа кандидатов, предложенных клубами оппозиции. Если клуб один, то от него предлагается два кандидата.</p> <p>Срок каденции 6 лет.</p>
Особые требования	Членами Совета не могут быть: <ul style="list-style-type: none"> • члены Сейма (парламента); • правительства; • Комиссии по радио и телевидению; 	Членами Совета не могут быть: <ul style="list-style-type: none"> • лица, выполняющие функции в органе исполнительной власти; • члены органов местного самоуправления;

	Литва	Польша
Особые требования	<p>Членами Совета не могут быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> • лица, связанные договорными отношениями с радио- и телестанциями; • работники Литовского национального радио и телевидения. 	<p>Членами Совета не могут быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> • работники органов гос. власти или местного самоуправления; • работники Канцелярии Президента; • члены Национального Совета радио и телевидения.
Кто может их снимать	<p>Члены Совета не могут быть отозваны с должности до истечения периода их назначения, за исключением случаев, если член Совета:</p> <ul style="list-style-type: none"> • самолично отказывается от участия в работе совета; • без уважительной причины в течение более чем 3 месяцев не участвует в работе совета; • совершил преступление и осужден судом; • утратил гражданство Литовской Республики. 	<p>Членство в Совете истекает до окончания срока полномочий в случае:</p> <ul style="list-style-type: none"> • смерть; • отставка; • осуждение по вступившему в силу приговора суда за преступление; • налоговые преступления; • подачи недостоверного люстрационного заявления.

	Армения	Грузия
Общественный вещатель	Общественное телевидение и радио Армении	Общественное радио и телевидение Грузии (в состав входит Общественное радио и телевидение Аджарии)
Статус	Закрытое акционерное общество	Юридическое лицо публичного права, созданное на основании государственного имущества
Коллегиальный орган	Совет Общественной телерадиокомпании	Попечительский Совет

	Армения	Грузия
Количество членов	<p>5 членов назначаются президентом</p> <p>Срок каденции — 6 лет</p>	<p>Попечительский совет состоит из 11 членов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 попечителей избирает Парламент Грузии по представлению Народного Защитника Грузии (человек, который следит за соблюдением прав и свобод в Грузии); • 3 по представлению фракций, входящих в парламентское большинство; • 3 по представлению входящих в парламентскую оппозицию фракций с наибольшим числом объединившихся в них членов; • 3 по представлению Верховного Совета Аджарской Автономной Республики. <p>Срок каденции одного попечителя — 6 лет.</p>
Особые требования	<p>Члены Совета должны быть деятелями в областях журналистики, юриспруденции, управления телерадиовещанием, науки, культуры и искусства, авторитетными и квалифицированными специалистами, иметь высшее образование и владеть армянским языком.</p> <p>Членами Совета не могут быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> • члены руководящих органов партий; • иностранные граждане; • руководители Общественной и частных телерадиокомпаний; • лица, вступившие в договорные отношения с телерадиокомпаниями. 	<p>Кандидатом в попечители должен быть гражданин Грузии, лицо, пользующееся общественным признанием и доверием, имеющее степень магистра или приравненную к ней академическую степень и не менее чем 10-летний опыт работы, в том числе не менее 5 лет — в сфере журналистики, защиты прав человека, финансов, электронных коммуникаций, искусств, писательской или (и) научно-педагогической сфере.</p> <p>У попечителя имеется конфликт интересов, если он одновременно:</p>

	Армения	Грузия
Особые требования		<ul style="list-style-type: none"> • является должностным лицом другого административного органа; • является членом политической партии; • выполняет какую-либо вознаграждаемую работу для другого вещателя; • владеет акциями или долями в другом вещателе или предприятии, осуществляющем производство или (и) поставку теле- радиопродукции; • является должностным лицом, представителем, доверенным лицом или консультантом другого вещателя или лица, осуществляющего производство или (и) поставку теле- радиопродукции; • имеет прямой или косвенный экономический интерес в отношении вещателя или лица, осуществляющего производство или (и) поставку теле- радиопродукции.
Кто может их снимать	<p>Члены Совета до истечения срока пребывания в должности не могут быть отозваны со своих должностей, за исключением случаев, когда член Совета:</p> <ul style="list-style-type: none"> • подал в отставку; • избран либо назначен на какую-либо должность; • более трех месяцев не участвовал в работе Совета без уважительной причины; • осужден по приговору суда; • утратил гражданство Республики Армения. 	<p>Членство в Совете истекает до окончания срока полномочий в случае:</p> <ul style="list-style-type: none"> • в случае вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; • в случае нарушения им установленных настоящим Законом норм, касающихся конфликта интересов; • в случае невыполнения им в течение 2 месяцев подряд по неуважительной причине полномочий попечителя;

	Армения	Грузия
Кто может их снимать		<ul style="list-style-type: none"> • в случае невыполнения или невозможности выполнения им полномочий попечителя в течение более чем 3 месяцев на протяжении одного календарного года; • в случае, если он по собственной воле, на основании своего же письменного заявления подаст в отставку с должности; • в случае его смерти.

В случае Польши беларусам может быть интересна подача люстрационного заявления для будущих членов Совета по общественным СМИ. Процедуру люстрации в Польше должны пройти чиновники и претенденты на высокие посты, чтобы исключить назначение тех, кто сотрудничал со специальными службами Польской Народной республики. Соответствующую проверку проводит Институт народной памяти. Беларусь, если процедура люстрации будет утверждена на законодательном уровне, также может вписать в положение о членах Совета об общественных СМИ пункт, который касается люстрационных заявлений.

Если мы говорим о странах с устойчивой демократией, то там процедура формирования Советов общественных СМИ, как говорится, прошла проверку временем. Например, в Великобритании, 12 членом Совета директоров BBC (Trustee) назначает монарх по предложению Кабинета министров, и мало у кого возникает желание поставить под сомнение эту процедуру и репутацию членом Совета.

Финансирование

В мировой практике сложилось несколько моделей финансирования общественного вещания: лицензионные платежи, финансирование из бюджета, доходы от рекламы. В большинстве стран используется сочетание всех или нескольких механизмов.

Лицензионное финансирование

Использование платы за лицензию называют оптимальным способом финансирования общественного телевидения, поскольку в данном случае общественный вещатель не зависит от государства и последнее не может оказывать давление на его редакционную политику и сокращать финансирование, в случае, когда государство столкнулось с экономическими проблемами. Пример последнего — Греция, когда правительство страны неожиданно приняло решение закрыть общественное вещание ERT в июне 2013 года в качестве меры экономии, правда в 2015 году вещание вновь открыли.

Для того, чтобы общественный вещатель не зависел от экономических и политических кризисов, имел устойчивую модель развития, и была разработана система абонентской платы. В разных странах этот сбор называется по-разному, но механизм похожий: граждане платят определенную сумму с каждого радиоприёмника или телевизора, которым пользуются. При покупке устройства его необходимо зарегистрировать в органе, который является оператором таких платежей. Например, в Германии это федеральное ведомство по взиманию соответствующей платы (Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, GEZ), в Польше оператором выступает Польшская почта. Правительство каждый год устанавливает размер абонентской платы, может быть разработана система скидок. Есть специальные службы, которые могут прийти к людям домой и проверить, платит ли пользователь за устройства. Тех, кто уклоняется от оплаты, штрафуют.

Сколько стоит общественное вещание?

Польша: в 2024 году придется заплатить за пользование радиоприемником — 8,70 злотых в месяц, за пользование телевизором или радиотелевизором — 27,30 зл. Действует система скидок при оплате за год, также законом определен перечень лиц, которые освобождены от этой платы.

Германия: взнос за телерадиовещание в 2024 году составляет 18,36 евро в месяц. Он списывается с персонального счета плательщика раз в три месяца. Можно выбрать оплату авансом раз в полгода или в год. Также есть система скидок.

Великобритания: Плата за телевизионную лицензию составляет 159 фунтов в год за цветные или 53,50 фунтов за черно-белые телевизоры. Правила распространяются на любое устройство, включая телевизор, настольный или портативный компьютер, мобильный телефон, планшет или телеприставку.

Для домохозяйств, один из членов которых старше 74 лет, лицензия бесплатна, для слепых установлена скидка в 50%.

Лицензионная плата как единственный или основной источник финансирования общественного телевидения используется лишь в небольшом числе стран. В большинстве случаев это связано с историческими традициями, как например, в Британии, или с высокой социальной ответственностью населения, как в Германии или в Японии. Потому что успех здесь зависит в немалой степени от желания населения платить такие сборы и пониманием, зачем это делать.

Тем не менее, в Великобритании уже есть планы отменить лицензионный сбор. Его существование гарантируется как минимум до 31 декабря 2027 года Королевской хартией BBC. Рассматриваются иные способы финансирования общественного вещателя, в том числе заменой сбора на налог на широкополосный интернет. Но в случае высокой ставки налога, интернет будет недоступен бедным слоям населения.

Разговоры об отмене абонентской платы за телерадиовещание ведутся в Польше.

❓ Если в Беларуси ввести лицензионный сбор за услуги общественного вещателя, сколько можно собрать средств? Мы условно взяли ставки в месяц: радио — 3 рубля, телевизор — 5 рублей. Количество домохозяйств — три миллиона. Предположим, что каждое домохозяйство будет платить ежемесячно за один радиоприёмник и один телевизор. В месяц получаем сумму — 24 млн белорусских рублей, соответственно в год — 288 млн белорусских рублей. И это значительно больше, чем заложено в бюджете 2024 года на финансирование всех государственных СМИ — 170 млн белорусских рублей.

Государственное финансирование

Такой механизм финансирования предусматривает, что общественный вещатель средства на свою деятельность получает из бюджета. Эта сумма может определяться правительством, исходя из финансовых возможностей того или иного государства, или быть привязанной к конкретным поступлениям в бюджет.

Например, в **Литве**, на нужды Литовского национального радио и телевидения выделяется сумма, которая рассчитывается автоматически на основании доходов, полученных государством от подоходного налога с населения и акцизного сбора.

В **Финляндии** общественный вещатель финансируется за счёт налога на прибыль.

В **Латвии** конечную сумму определяет государство и её не всегда достаточно для полноценного функционирования общественных СМИ, из-за этого периодически возникает вопрос о дофинансировании. Так, в 2019 году работники латвийского радио обратились к правительству с просьбой выделить дополнительные средства на выплату зарплаты сотрудникам. Сейчас в стране идут дебаты о том, чтобы пересмотреть модель финансирования общественного вещания. За образец предлагают взять литовскую модель, то есть привязать выплаты к конкретным поступлениям в бюджет.

Как мы уже отмечали выше, финансовая зависимость общественного вещателя от государственного финансирования, создает для властей возможность косвенно влиять на политику медиа, а в случае экономического кризиса просто прекратить финансирование.

Доход от рекламы

② Должны ли общественные медиа зарабатывать на рекламе? Этот вопрос существует ровно столько же, сколько существуют сами общественные СМИ. Конкуренты с частных СМИ выступают против рекламы в общественных, их главный аргумент: общественные вещатели имеют иные источники дохода (лицензионные поступления или государственную поддержку), доступ к которым у «частников» ограничен.

С другой стороны, есть интерес рекламодателей к размещению роликов в общественных СМИ, с учетом охватов и структуры аудитории последних.

Поэтому в большинстве стран реклама в общественных СМИ присутствует, но она ограничена временем (например, запрет рекламы до или после определенного времени), контентом (запрет рекламы в образовательных программах, программах для детей, в новостях), количеством (не более пяти минут рекламы в час), структурой (запрет рекламы на внутренних для страны каналах).

Все эти нормы прописаны или непосредственно в законодательстве об общественных СМИ или в законах, регулирующих рекламу.

Как мы уже отмечали, единой модели финансирования для общественных СМИ не существует, обычно вещатели используют несколько источников финансирования. Для Беларуси важно определиться с системой финансирования будущих общественных СМИ: в случае, если это будет финансирование

из бюджета, то следует прописать четкий механизм такого финансирования, если абонентская плата — то необходимо дополнительно разработать соответствующее законодательство и определить оператора таких платежей.

Также в Беларуси можно рассмотреть возможность использовать инфраструктуру провайдеров интернета и мобильной связи в интересах общественного вещателя. Например, обязать их включать в пакет услуг общественное вещание и осуществлять соответствующий сбор.

Контент общественного вещания

«Общественная телерадиокомпания создается государством для обеспечения конституционного права граждан, а именно: права свободно получать политическую, экономическую, образовательную, культурную, детско-юношескую, научно-просветительскую информацию, информацию об армянском языке и истории, спортивную, развлекательную и иную важную и значимую для общества информацию», — гласит закон «О радио и телевидении» Армении.

«Литовское национальное радио и телевидение обязано собирать и оглашать информацию о Литве и мире, знакомить общественность с многообразием европейской и мировой культуры, а также с основами современной цивилизации, укреплять независимость Литовской Республики и демократию, создавать ценности национальной культуры, бережно к ним относиться и охранять их, прививать терпимость и гуманизм, культуру сотрудничества, мышления и языковую культуру, укреплять общественную мораль и гражданственность», — читаем в законе «О Литовском национальном радио и телевидении».

В законодательных актах других стран прописаны похожие задачи и функции для общественного вещателя.

Основные требования к контенту и аудитории можно свести к следующим пунктам:

- // вещание на территории всей страны;
- // максимальный охват всех групп общества;
- // производства контента для детей;
- // производство контента для национальных меньшинств и на языке национальных меньшинств;
- // производство контента для уязвимых групп населения — пенсионеры,

люди, с ограниченными возможностями (в законодательствах некоторых стран даже прописан обязательный сурдоперевод);

- // плюрализм мнений, в том числе предоставление голоса оппонентам действующей власти;
- // отсутствие цензуры;
- // отсутствие дискриминации и ксенофобии.

Для Беларуси может возникнуть вопрос с языком контента, с учетом того, как языковой вопрос будет решен в законодательстве: если останется один государственный язык — белорусский — то большинство контента должно быть произведено на нём, если два государственных языка — белорусский и русский — то следует прописать пропорции их использования в общественном вещании.

Регулирование СМИ, не относящихся к общественным медиа

Законодательство, которое регулирует деятельность СМИ, в разных странах различается, а в некоторых вообще отсутствует.

Базовые принципы свободы слова обычно прописаны в Конституции. Но, например, в Латвии действует Конституция 1922 года, в ней конституционные гарантии свободы слова не упоминаются. Поэтому подробнее положения о свободе печати, такие как право на распространение и получение информации определяются в ст. 1 Закона «О печати и других средствах массовой информации». Цензура средств массовой информации запрещается.

В Литве о свободе печати говорится в Конституции, также действуют следующие законы, непосредственно относящиеся к деятельности СМИ:

- // Закон «Об общественной информации», устанавливающий порядок деятельности всех средств массовой информации и порядок лицензирования деятельности радио- и телевизионных станций;
- // Закон «О Литовском национальном радио и телевидении», который регулирует деятельность Литовского радио и телевидения, а также создает правовую базу для Совета Литовского национального радио и телевидения.

В Эстонии свобода слова прописана в Конституции, а закон о средствах массовой информации принят не был. Эксперты в области права и журналисты считают, что нет необходимости в создании специального документа для регулирования таких общих вопросов, как клевета, получение

общественной информации, охрана собственности, поскольку это все регулируется иным законодательством, как и реклама. Единственный профильный закон — «О радио и телевидении» устанавливает порядок деятельности частного радио и телевидения, деятельность общественного Эстонского радио и Эстонского телевидения, а также лицензирования радио- и телестанций.

В Польше медийное законодательство более объёмное: кроме Конституции сюда входят Закон «О печатном праве», закон «О Совете радио и телевидения», закон «О Совете общественных медиа», закон «О телекоммуникациях», закон «О цифровом телевидении», а также закон «Об абонентской плате».

Деятельность СМИ подпадает под общее законодательство, если мы говорим о антимонопольном регулировании, рекламе, защите детей и молодежи.

Все, что касается технической работы вещателей: распределение частот, контроля за их использованием, лишение лицензий — как правило регулируется отдельным законодательством, например, законом «О радио и телевидении», хотя может быть прописано и в общем законодательстве о распространении публичной информации. За тем, чтобы государство не использовало инструмент распределения частот, как инструмент борьбы с несогласными, следят специальные органы, которые также избираются из представителей разных слоев общества, и их структура еще более сложная, чем структура Совета общественных вещателей.

Например, в Литве Комиссия по радио и телевидению состоит из 12 членов: одного назначает Президент, троих — Сейм по представлению Комитета по образованию, науке и культуре, по одному члену — Союз художников Литвы, Союз кинематографистов Литвы, Союз композиторов Литвы, Союз писателей Литвы, Театральный союз Литвы, Союз журналистов Литвы, Общество журналистов Литвы, Ассоциация издателей периодической печати Литвы.

В Польше в Совет по радио и телевидению состоит из пяти членов: по два назначают Сейм и президент, и одного — Сенат.

В Армении всех девяти членов Национальной комиссии по радио и телевидению назначает президент.

Во Франции членов Высшего аудиовизуального совета назначают из числа действующих политиков обе палаты парламента и президент страны, который определяет и председателя Совета.

Действующая в данный момент концепция ограниченного ресурса электромагнитного спектра предполагает, что все желающие не могут и никогда не смогут выйти в эфир со своими программами. Считается, что радиочастоты используют принадлежащее всему народу (или государству) воздушное пространство над территорией страны, и в силу этого они передаются во временное пользование. Это не должно означать, что их могут забрать, чтобы передать другим. Наоборот, интерес государства в том, чтобы лицензия выдавалась на как можно больший срок, и компания, которая ее получила, могла устойчиво развиваться.

Что касается выпуска и распространения печатной продукции, то этот вопрос регулируется как правило или отдельным законодательством, например, закон «О печати», или общим законодательством о распространении публичной информации, где отдельной главой может быть прописан выпуск и распространение периодических изданий, порядок и правила их регистрации, а также орган, отвечающий за регистрацию.

② Может ли государство оказывать поддержку печатным СМИ? Может и для этого есть разные инструменты. Например, в Германии согласно «Закону о налоге с оборота», для печатной периодики данный сбор снижен и составляет 7% вместо 19%.

В Литве поддержку могут получить непосредственно журналисты: государственная финансовая поддержка предоставляется через публичное учреждение — Фонд поддержки печати, радио и телевидения. В Фонд средства из государственного бюджета ежегодно выделяет Сейм. А затем журналистам эти средства выделяются на основании конкурса.

В Грузии предлагается, чтобы не менее 25% продукции Общественного вещателя составляли программы, подготовленные независимыми производителями.

Рекомендации по реформированию медиасектора в новой Беларуси

По созданию общественных СМИ:

- 01.** Альтернативы общественным СМИ на этапе трансформации в Беларуси нет: обществу нужна будет объективная, непредвзятая качественная информация, обеспечить которую в полном объеме и по профессиональным стандартам смогут только общественные СМИ, они же станут площадкой, где будут встречаться политики, эксперты, представители общественных организаций и т. д.
- 02.** Беларуси стоило бы ограничиться созданием только общественного вещателя, включать в состав общественных СМИ иные медиа, нецелесообразно.
- 03.** Создавать с «нуля» общественного вещателя — затратное мероприятие, поэтому следует воспользоваться действующей инфраструктурой, в частности возможностями Белтелерадиокомпания, с учётом того, что белорусские власти вложили немалые средства, то есть средства из бюджета, в её модернизацию.
- 04.** Общественный вещатель создается на базе Белтелерадиокомпания. Нет смысла разделять радио и телевидение, и поэтому следует создать одно юридическое лицо, где основным собственником будет государство.
- 05.** Необходимо принять закон «Об общественном вещателе», где прописать четкий механизм формирования и функционирования Совета общественного вещателя. А также механизмы, которые позволят свести к минимуму влияние правящей партии или президента на редакционную политику (в зависимости от того, какая форма правления будет выбрана в стране).
- 06.** Разработать механизм финансирования общественного вещателя. С учетом того, что вопрос придётся решать быстро и не будет времени на подготовку дополнительного законодательства, оптимальным на данный момент является финансирование из бюджета, но сумма не должна определяться государством, а быть привязана к какому-то конкретному показателю, например, к поступлениям от акцизов или от налогов. Также в законодательстве необходимо предусмотреть возможность общественному вещателю получать доход от рекламы и подписки.

6а. Механизм финансирования — лицензионная оплата. Это решение следует принимать исходя из того, как долго затянется политический кризис в стране, так как желание граждан финансировать СМИ напрямую зависит от их потребности в получении независимой, непредвзятой и качественной информации. Также следует учитывать финансовое состояние населения, потому что может сложиться такая ситуация, что белорусы настолько обеднеют, что введение дополнительного сбора будет для них неподъемным, и никакая система штрафов не поможет обеспечить нужный объём поступлений. И, как итог, соответствующее решение новой власти не прибавит ей популярности. К механизму лицензионной оплаты можно будет перейти позже, нужно только предусмотреть в законодательстве возможность смены модели финансирования для общественного вещателя.

07. Исходя из экономических возможностей государства, сформировать структуру общественного вещателя. На данный момент в состав Белтелерадиокомпании входят семь телевизионных каналов и пять радиоканалов. На первом этапе, возможно, придётся оставить один-два теле- и радиоканала.

08. Провести ребрендинг организации, а также информационную кампанию среди населения и объяснить, чем общественное вещание отличается от государственного и как общество может контролировать и влиять на работу вещателя.

09. Уже сегодня нужно думать, о тех, кто будет обеспечивать функционирование общественного вещателя. Вопрос с журналистскими кадрами может стать очень остро: не все независимые журналисты, кто вынужден был покинуть Беларусь, пожелают вернуться в страну. Кроме того, многие белорусские независимые журналисты вынуждены уходить из профессии из-за того, что рынок сужается, из-за недостатка финансирования редакции вынуждены сокращать работников. Поэтому мы можем столкнуться проблемой, что для общественного вещателя будет техническая инфраструктура, будет создана необходимая нормативно-правовая база, а обеспечить эфир будет некому.

В области административного регулирования:

10. Ликвидация Министерства информации и всех его структур. Этот государственный орган из регулятора медиасферы давно превратился

в своеобразного медиапалача. Карательные органы для СМИ не имеют права на существование в правовом демократическом государстве. В новой Беларуси не будет особой нужды и в существовании иного государственного регулятора в информационной сфере (что на самом деле не означает отсутствие механизмов регулирования вообще). В противном случае у определенных сил всегда будет соблазн воспользоваться полномочиями, чтобы укрепить власть, получить преимущество перед политическими оппонентами или провести иные манипуляции общественным мнением в своих целях. Исключением могут стать независимый государственный орган, выдающий лицензии на конкурсной основе на предоставление услуг теле и радиовещания посредством использования радиочастот, а также орган, ответственный за распределение и контроль за расходованием средств (субсидий), выделяемым отдельным СМИ, подотчетный парламенту (в случае наличия системы государственной поддержки СМИ).

11. Создание механизмов саморегулирования медиасферы. Эта широкомасштабная задача следует из необходимости отмены государственного регулирования СМИ и поддержания высокого качества их продукции. Отлаженная система саморегулирования медиа является гарантией существования свободных средств массовой информации. Основу саморегулирования могут составить национальный совет по прессе, комиссия по жалобам, национальный омбудсмен в делах СМИ. Дискуссионным при этом остается вопрос о способах их учреждения, количественном и качественном составе, источниках финансирования, принципах деятельности.

В области нормативно-правового регулирования:

12. Реформирование национального законодательства о СМИ. При этом следует исходить из принципа, закрепленного [Резолюцией](#) Парламентской ассамблеи «Еронест» об обеспечении свободы и добросовестности работы средств массовой информации в ЕС и в Восточноевропейских странах-партнёрах от 01.11.2017 г. (далее — Резолюция RF\1142105RU): такая нормативно-правовая база необходима в демократическом обществе в целях предотвращения преступлений и беспорядков, для охраны здоровья и нравственности, защиты прав и репутации других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или для поддержания авторитета и беспристрастности правосудия, а также в интересах национальной безопасности, основных прав, территориальной целостности

и общественной безопасности. В этом плане представляется необходимым отмена существующего репрессивного закона о СМИ и принятых в соответствии с ним иных подзаконных актов, широкое реформирование законодательства, в которое включены нормы, регулирующие деятельность СМИ или связанные с этой деятельностью. Потребуется кропотливая работа по принятию совершенно новых по духу и содержанию законов, регулирующих принципы свободного доступа к информации, судебной защиты деятельности СМИ, лицензирования (в сферах, где это необходимо делать в силу технических ограничений) и т. д. Как следует из Резолюции RF\1142105RU любые законы о СМИ должны, в первую очередь, сосредоточиваться на гарантиях и условиях, обеспечивающих осуществление деятельности средств массовой информации в соответствии с основными свободами и без ограничений их независимости; регулирование рынков СМИ также должно служить интересам граждан и особенно поддерживать право на свободу выражения мнений и доступа граждан к информации, обеспечивая экономическую устойчивость СМИ; цель независимости вещательных СМИ достигается лучше, если сектор регулируется независимым органом вещателей.

13. Имплементация международных и европейских стандартов в области СМИ в национальную правовую систему.

В области профессионального регулирования:

14. Создание профессиональных ассоциаций журналистов, профсоюзов, разработка профессиональных и этических норм поведения (кодексов) журналистов как фундамента саморегулирования СМИ.