УТВЕРЖДЕНО

Решением правления

общественного объединения «Белорусская ассоциация журналистов» от 26.03.2020

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ**

**о необходимости внесения изменений и дополнений**

**в законодательство, регулирующее сроки**

**предоставления информации журналистам**

В национальных нормативных правовых актах содержится противоречие между требованиями ст. 36 Закона «О средствах массовой информации», закрепляющих право граждан получать своевременную информацию, и ст. 17 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» устанавливающих чрезмерно длительные сроки для ответа на запрос о предоставлении информации журналистам или редакциям СМИ. Это противоречие обусловлено устаревшим правовым регулированием общественных отношений в сфере массовой информации в части сроков предоставления информации, необходимой для деятельности СМИ.

В соответствии с ч. 1 ст. 36 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» (далее по тексту - Закон «О СМИ») физическим лицам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Данная правовая норма коррелируется со ст. 34 Конституции Республики Беларусь.

Однако требования Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц», распространяющих сферу действия данного нормативного правового акта в том числе и на запросы о предоставлении информации, поступившие от редакций СМИ (ст. 2), а также устанавливающих сроки при рассмотрении таких обращений до одного месяца (ч. 3 ст. 17), входят в противоречие с требованиями о необходимости СМИ предоставлять своевременную информацию.

В своей деятельности, направленной, в соответствии с уставом, на создание условий для обеспечения свободы слова и прессы, права на беспрепятственное получение, хранение и распространение информации, ОО «Белорусская ассоциация журналистов» (далее – БАЖ) столкнулось с тем, что условия доступа СМИ и журналистов к общественно значимой информации негативно отражаются на выполнении ими обязанности по своевременному информированию граждан в условиях информационного общества.

Как нам представляется, это связано в том числе с наличием несогласованности нормативных правовых актов, касающихся регулирования доступа к информации в части сроков предоставления информации по запросу СМИ.

Ст. 33 Конституции каждому гарантирует свободу мнений, убеждений и их свободное выражение, а ст. 34 Конституции гарантирует гражданам Республики Беларусь право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды (ст. 34).

Согласно ст. 8 Конституции Республика Беларусь «признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства». В соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» (далее Закон о СМИ), правовую основу деятельности средств массовой информации составляют Конституция Республики Беларусь, настоящий Закон, международные договоры Республики Беларусь и иные акты законодательства Республики Беларусь.

В этой связи важно учитывать положения основополагающих международно-правовых документов. Так, Всеобщая декларация прав человека в статье 19 провозглашает: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает… свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». В Декларации о государственном суверенитете от 27 июля 1990г. Республика Беларусь подтвердила обязательность для себя положений Всеобщей декларации прав человека.

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее МПГПП), ратифицированный Республикой Беларусь, гарантирует право на получение информации в тексте статьи 19: «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».

Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, применительно к положениям статьи 19, что органы власти призваны создавать условия, удовлетворяющие право населения на информацию, условия его реализации.

Комитет по правам человека ООН, осуществляющий контроль за выполнением государствами-участниками МПГПП, принял Замечание общего порядка № 34, дающее толкование и разъясняющее применение ст.  19. Пункт 19 этого документа гласит: «С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам−участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам−участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам−участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Пакту»[[1]](#footnote-0).

В пункте 15 Замечания общего порядка 34 Комитета по правам человека ООН содержится следующее разъяснение: «Государствам−участникам следует учитывать масштабы изменений в информационных и коммуникационных технологиях, таких как электронные системы распространения информации на базе Интернета и мобильной связи, которые существенно изменили методы общения во всем мире. Сегодня создана новая глобальная сеть для обмена идеями и мнениями, которая не обязательно опирается на традиционные средства массовой информации. Государствам−участникам следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения»[[2]](#footnote-1).

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999), участницей которой является Беларусь, говорится: «Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство принять 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 общества».

Признание роли СМИ в обеспечении своевременного доступа граждан к общественно значимой информации привело к законодательному закреплению гарантий оперативного получения информации журналистами и СМИ во многих странах, включая страны-члены СНГ.

Так, Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» устанавливает в статьях 39-40 специальный семидневный срок для ответа на запросы редакций (в то время как обращения обычных граждан должны рассматриваться в течение 30 дней). Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Ст. 58 (Ответственность за ущемление свободы массовой информации) включает в себя “нарушение права редакции на запрос и получение информации” в качестве основания для привлечения к ответственности. Редакция СМИ вправе также потребовать возмещения убытков, включая упущенную выгоду, причиненных неправомерным отказом или отсрочкой в предоставлении запрашиваемой информации (ст. 61).

Согласно ст. 20 [Закона Украины](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17) [«](https://mip.gov.ua/content/prava-gromadyan-peredbacheni-zakonom-ukraini-pro-dostup-do-publichnoi-informacii.html)[О доступе к публичной информации»](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17) ответ на запрос информации журналистами, должен быть предоставлен не позднее пяти рабочих дней со дня получения запроса. В случае если запрос касается информации, необходимой для защиты жизни или свободы лица, состояния окружающей среды, качества пищевых продуктов и предметов быта, аварий, катастроф, опасных природных явлений и других чрезвычайных событий, которые произошли или могут произойти и угрожают безопасности граждан, ответ должен быть предоставлен не позднее 48 часов со дня получения запроса. В случае если запрос касается предоставления большого объема информации или требует поиска информации среди значительного количества данных, срок рассмотрения запроса может быть продлен до 20 рабочих дней с обоснованием такого продления.

Закон Республики Армения «О свободе информации» (ст. 9) также предусматривает для письменных запросов, по общему правилу пятидневный срок для ответа (с возможностью продления до 30 суток при условии обоснования причин). Ответы же на устные запросы даются немедленно или в возможно сжатый срок после выслушивания запроса.

Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации» закрепляет семидневный срок для ответа на запросы СМИ о предоставлении информации (ст. 18-1), при этом общий срок для ответа на запросы граждан и организаций составляет пятнадцать дней (ст. 11 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»).

Не подлежит сомнению важность свободы массовой информации в качестве одной из основ демократии, ее неотъемлемая роль в создании плюралистического и толерантного общества, а также в реализации прав человека.

Законодательство о СМИ в Беларуси призвано служить основой для реализации права на доступ к информации и должно соответствовать международным стандартам в этой сфере. Тем не менее приходится констатировать, что оно не отвечает современным реалиям – не содержит гарантий оперативного получения информации юридическими лицами, на которых возложены функции редакции СМИ, и журналистами.

Ст. 36 Закона Республики Беларусь «О СМИ», которая содержатся в главе 7 «Отношения субъектов правоотношений в сфере массовой информации с государственными органами, иными юридическими и физическими лицами», предусматривает право граждан на информацию: «Физическим лицам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды».

Права и обязанности журналиста закреплены в ст. 34 данного нормативного правового акта. В связи с осуществлением профессиональных обязанностей журналист, среди прочего, имеет право:

* собирать, запрашивать и получать информацию из государственных органов, от политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, а также хранить и распространять информацию, необходимую для осуществления его профессиональной деятельности;
* обращаться к специалистам при проверке фактов и обстоятельств в связи с поступившими информационными сообщениями и (или) материалами.

В обязанности журналиста входит проверять достоверность полученных им сведений и предоставлять для распространения достоверную информацию (ч. 4 ст. 34 Закона «О СМИ»).

При этом сам Закон «О СМИ» не предусматривает механизм реализации предоставленных прав и соответствующие законодательные гарантии, что значительно усложняет возможности представителей СМИ оперативно получать доступ к той или иной информации.

Запрос информации журналистами и юридическими лицами, на которые возложены функции редакции средства массовой информации, осуществляется в соответствии с нормами Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» (ст. 2). Ст. 17 данного закона установлены следующие сроки при рассмотрении обращений: «Письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами».

Таким образом, обязательный срок ответа на обращение журналиста за информацией составляет пятнадцать дней, но на практика показывает, что он, как правило, продлевается до месяца. Такой срок нельзя признать адекватным современным условиям функционирования средств массовой информации, обеспечивающим эффективную деятельности СМИ в интересах общества.

Изменения в характере деятельности редакций и журналистов в Беларуси нашли свое отражение в поправках, внесенных в Закон «О СМИ» в 2018 г. В частности, в него была включены дефиниция нового вида СМИ - «сетевое издание», ряд положений, регулирующих деятельность интернет-ресурсов.

Ситуация в информационной сфере Республики Беларусь также зафиксирована в Концепции информационной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Постановлением Совета Безопасности Республики Беларусь 18 марта 2019 г.

В ней, в частности, говорится: «В целом белорусскому информационному пространству в полной мере свойственны мировые тренды информатизации, в том числе перевод СМИ в цифровой формат (дигитализация), сочетание их различных типов (мультимедийность), адаптация информационного продукта к распространению через Интернет, сближение и слияние в нем различных типов СМИ (конвергенция)» (п. 10);

«[…] необходимо на государственном уровне предпринимать меры по повышению объема, разнообразия и качества национального контента, скорости его предоставления, доверия населения к официальной информации и государственным СМИ, адаптации форм распространения информации к первоочередным информационным потребностям граждан, а также достижению баланса интересов личности, общества и государства» (п. 11).

Важно отметить, что Закон Республики Беларусь от 13 января 1995 г. №3515-XII "О печати и других средствах массовой информации", действовавший по 08.02.2009 г. и утративший силу в настоящее время, содержал положения, регулирующие запрос информации редакциями СМИ в статьях 32, 33: «Редакция имеет право запрашивать такую информацию о деятельности государственных органов, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрашивание информации возможно, как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны представлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб или другие уполномоченные на то лица в пределах их компетенции не позднее чем через десять дней после получения запроса» (ч. 2 ст. 32);

«Отсрочка в представлении запрашиваемой информации возможна, если затребованные сведения не могут быть представлены в десятидневный срок. Сообщение об отсрочке передается представителю редакции в семидневный срок со дня получения письменного запроса информации» (ч. 2 ст. 33).

Таким образом срок, в течение которого СМИ могло получить информацию, более двадцати лет назад, был меньше, чем установленный действующим законодательством.

Законодательство о СМИ в Беларуси призвано служить основой для реализации права на распространение информации и должно соответствовать международным стандартам в этой сфере. В частности, гарантированному гражданам Республики Беларусь праву на получение своевременной информации о событиях в стране должна корреспондировать обязанность государственных органов, а также других организаций предоставлять информацию по запросу в достаточно короткий срок, позволяющий обеспечить своевременное распространение информации СМИ, которые выполняют в обществе функцию информационных посредников. В отсутствие такого рода гарантий СМИ не могут эффективно содействовать получению своевременной информации гражданами.

Исходя из приведенного выше можно утверждать о том, что сроки, установленные для ответа на запрос информации журналистом или редакцией СМИ в ст. 17 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц», являются чрезмерно длительным (в условиях стремительного развития информационного общества и увеличения роли сети Интернет в медиасфере) и не обеспечивают реализацию права граждан получать своевременную информацию, закрепленного в ст. 36 Закона «О средствах массовой информации».

Закрепление в законодательстве специальных гарантий оперативного предоставления информации редакциям СМИ и журналистам позволит обществу получать актуальную информацию, а субъектам хозяйствования в сфере массовой информации функционировать более эффективно и успешно конкурировать с зарубежными медиа. Это будет способствовать вовлечению общественности в процессы принятия наиболее важных управленческих решений и организации публичных дискуссий (в том числе диалога с бизнес-сообществом), что является одной из мер, направленных на повышение эффективности государственного управления в соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы.

Важно отметить, что повышение оперативности предоставления информации СМИ согласуется с одной из задач в рамках выполнения цели устойчивого развития 16: обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями, содержащейся в итоговом документе «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»[[3]](#footnote-2).

В соответствии с ч. 1 ст. 33 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», подготовка проекта нового нормативного правового акта осуществляется, если нормативный правовой акт, регулирующий соответствующие общественные отношения, устарел и необходимо существенно изменить правовое регулирование этих общественных отношений.

Считаем, что описанные выше недостатки в правовом регулировании общественных отношений в сфере массовой информации могли бы быть устранены путем установления в законодательстве особого порядка рассмотрения обращений (запросов) СМИ о предоставлении информации посредством внесения изменений и дополнений в Закон «О средствах массовой информации», сферой регулирования которого являются общественные отношения в сфере массовой информации.

В связи с этим нами, в частности, нами предлагается:

1. Дополнить Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» статьей 36-1 следующего содержания:

«Статья 36-1. Запрос информации

Юридическое лицо, на которое возложена функция редакции средства массовой информации, журналист имеют право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды, иной информации, направленной на защиту общественного интереса. Запрос информации возможен в устной, в письменной или в электронной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Ответ на запрос предоставляется в течение семи рабочих дней со дня его поступления в форме и на языке поступившего запроса, если иное не указано в самом запросе.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если:

1. содержание запроса не входит в компетенцию лица, которому был адресован запрос;
2. запрашиваемые сведения представляют собой информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательством.

Уведомление об отказе в предоставлении информации по запросу направляется юридическому лицу, на которое возложена функция редакции средства массовой информации, журналисту в трехдневный срок со дня получения письменного или электронного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть предоставлена;

2) должностное лицо, отказывающее в предоставлении информации;

3) дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации на срок не более двадцати дней допустима, если требуемые сведения не могут быть предоставлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке направляется юридическому лицу, на которое возложена функция редакции средства массовой информации, журналисту в трехдневный срок со дня получения письменного или электронного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть предоставлена в семидневный срок;

2) дата, до которой будет предоставлена запрашиваемая информация;

3) должностное лицо, установившее отсрочку;

4) дата принятия решения об отсрочке.

За непредоставление или несвоевременное предоставление ответа на запрос информации должностные лица, иные уполномоченные лица государственных органов, иных организаций и объединений несут ответственность в соответствии с законодательными актами.

Отказ и отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации могут быть обжалованы юридическим лицом, на которое возложена функция редакции средства массовой информации, журналистом в порядке подчиненности либо в суд в порядке, предусмотренном [законодательством](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34329053#sub_id=2920000) Республики Беларусь для обжалования неправомерных действий (бездействия) государственных органов, иных организаций и должностных лиц.»

2. Исключить из части первой статьи 2 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» слова «в том числе поступившие от юридических лиц, на которые возложены функции редакций средств массовой информации».

1. Замечание общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека. Сто вторая сессия. Женева, 11−29 июля 2011 года (CCPR/C/GC/34). [↑](#footnote-ref-0)
2. Хартия европейской безопасности: Стамбул, ноябрь 1999 года. В: Стамбульский документ 1999 года. С. 8. [↑](#footnote-ref-1)
3. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года [без передачи в главные комитеты (A/70/L.1). Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [↑](#footnote-ref-2)