

# МЕДИА В БЕЛАРУСИ 2020

- РЫНОК
- ЗАКОНЫ
- ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

# Содержание

## ВВЕДЕНИЕ 4

## МЕДИАЛАНДШАФТ БЕЛАРУСИ 6

Вещательные медиа 7

Печатные медиа 13

Интернет-медиа 16

Рынок медийной рекламы 20

Соблюдение стандартов журналистики в медиа 22

Основные тренды и главные вызовы для новостных медиа в Беларуси 23

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕДИА И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ 26

Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» 28

Нормы, которые препятствуют выходу на рынок новых медиа 29

Нормы, ограничивающие право журналистов и медиа на получение и распространение информации 31

Возможности применения санкций к медиа 36

Регулирование деятельности онлайн-медиа 37

Уголовное законодательство о диффамации 42

Использование законодательства о  
противодействии экстремизму для давления на  
журналистов и блогеров 44

Законодательство о медиа и практика его  
применения: рекомендации 46

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ БЕЛАРУСИ В МЕДИЙНОЙ СФЕРЕ 48**

Пророссийская пропаганда на белорусском  
телевидении 50

Изменения в антибелорусской дезинформации и  
пропаганде 51

Действия властей по защите информационного  
пространства Беларуси 52

Меры по защите информационного пространства  
Беларуси в медийной сфере. Рекомендации 54

Инициатива по локализации интернет-  
сервисов 56

## **СНОСКИ 58**

# ВВЕДЕНИЕ

Данный аналитический доклад посвящен медиасфере Беларуси и рассматривает различные аспекты ее развития. Авторы доклада разделяют убеждение в том, что свобода выражения мнений в целом и свобода прессы в частности являются фундаментальными основами развития демократического общества и гарантией исполнения многих других прав и свобод.

В феврале 2014 года авторы представили свой предыдущий аналитический доклад «За реформы СМИ в Беларуси»<sup>1</sup>, который стал результатом сотрудничества организации «Индекс цензуры» (Index on Censorship, Великобритания) и общественного объединения «Белорусская ассоциация журналистов» (БАЖ). В нем был проведен анализ медиаландшафта страны, законодательной базы, которая влияет на свободу медиа, и практики ее применения. Результатом анализа стало предложение ряда рекомендаций по совершенствованию законов Беларуси и практики их применения для улучшения ситуации со свободой медиа в стране.

Данный документ опирается на доклад 2014 года как на определенную исходную точку в анализе ситуации в медиасфере Беларуси. В новом докладе авторы анализируют современное состояние медиаландшафта страны, изменения в структуре медиапотребления; оценивают изменения в законодательстве, влияющем на медиа, и практиках его применения. Новый раздел доклада рассматривает вопросы информационной безопасности Беларуси и влияния российских медиа и пропаганды на ситуацию в стране.

В Конституции Беларуси закреплены гарантии свободы выражения мнения и получения, хранения и распространения информации, а также запрещена цензура.

Несмотря на это, законодательные акты, принятые в стране, а также практика их применения ограничивают свободу медиа. Государство, установив контроль над традиционными медиа, распространяет его на интернет, а также на книгоиздание и распространение книг.

Беларусь остается «несвободной» страной в рейтинге «Свобода в мире» организации Freedom House<sup>2</sup>. Ни одни из выборов или национальных референдумов, проведенных в стране после 1994 года, не были признаны наблюдателями БДИПЧ ОБСЕ честными и свободными.

Организация «Репортеры без границ» по итогам 2019 года поместила Беларусь на 153-е место в мире из 180 стран по уровню свободы прессы<sup>3</sup>. На проблемы в области свободы выражения мнений и свободы прессы регулярно обращают внимание специальный докладчик ООН по правам человека в Беларуси<sup>4</sup>, представитель ОБСЕ по свободе медиа<sup>5</sup>, международные журналистские и правозащитные организации, представители гражданского общества.

Вместе с тем в Беларуси активно развиваются новые телекоммуникационные технологии, растет скорость (и падает стоимость) интернет-подключений, активно развивается мобильная связь. Новые цифровые медиа уже стали реальностью, заменяя собой традиционные средства массовой информации. Новая медийная реальность несет с собой новые возможности – и новые вызовы для свободы СМИ.

Данный доклад анализирует современное состояние медиасферы Беларуси и предлагает рекомендации для улучшения ситуации со свободой медиа в стране. Он был подготовлен на основе анализа данных различных исследований, а также интервью с ведущими экспертами в области медиа в Беларуси.

# МЕДИАЛАНДШАФТ БЕЛАРУСИ

Современный медиаландшафт Беларуси начал формироваться с обретением страной независимости в начале 1990-х. При этом в стране так и не произошли процессы разгосударствления и приватизации медиа. Государство сохраняет контроль за сферой традиционных медиа, при этом пытается расширить его и на интернет.

Телевидение остается главным источником информации для жителей Беларуси. При этом в стране нет ни одного общественного телерадиовещателя. Государство контролирует крупнейшие вещательные медиа, которые получают значительные дотации из бюджета. При этом доля телевидения в структуре медиапотребления снижается. Падают и тиражи печатных изданий.

Все большее влияние имеет интернет, при этом расширяется использование мобильных платформ и мессенджеров. Стабильно высокую популярность среди жителей Беларуси имеют социальные сети. Эти факторы способствуют развитию новых медиа, которые используют цифровые технологии, формированию новых сообществ вокруг блогеров, активистов, медиаперсон и медийных проектов, не связанных с традиционными СМИ, а также диверсификации каналов дистрибуции журналистского и другого контента. Все эти тренды делают современный медиаландшафт Беларуси сложной и разнообразной экосистемой.

В этой части аналитического доклада подробно рассматривается ситуация с основными типами медиа в Беларуси, анализируются изменения в структуре медиапотребления среди жителей страны и на рынке медийной рекламы, а также основные тренды и вызовы, которые стоят перед новостными медиа.

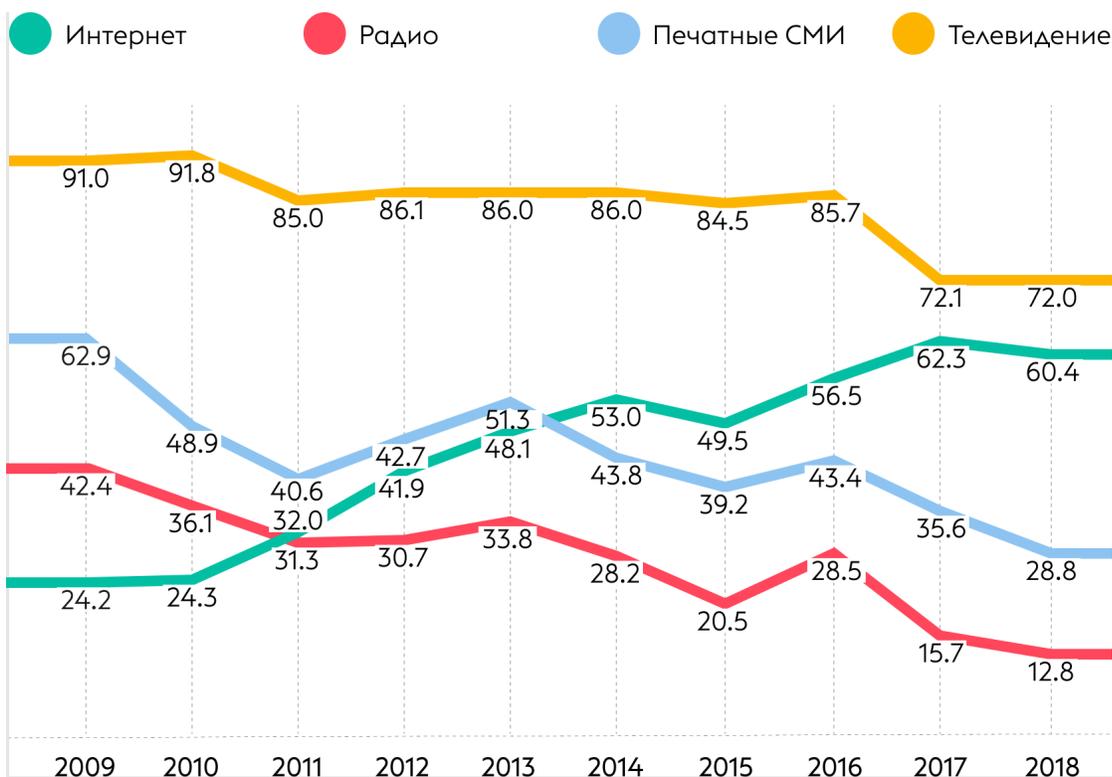
## Вещательные медиа

Телевидение остается основным источником информации для жителей Беларуси. Это подтверждают результаты нескольких исследований.

В частности, по данным Информационно-аналитического центра при Администрации президента Беларуси (ликвидированного указом президента страны в феврале 2019 года), 72% жителей Беларуси в 2018 году называло телевидение «источником необходимой информации о жизни в Беларуси и за рубежом». В 2010 году доля таких белорусов составляла почти 92%<sup>6</sup>. Снижение уровня потребления телевизионного контента связано со всё более значительной ролью интернета как источника информации.

**График 1.** Динамика ответов на вопрос «Из каких источников вы обычно получаете необходимую информацию о жизни в Беларуси и за рубежом?» (в % от числа опрошенных).

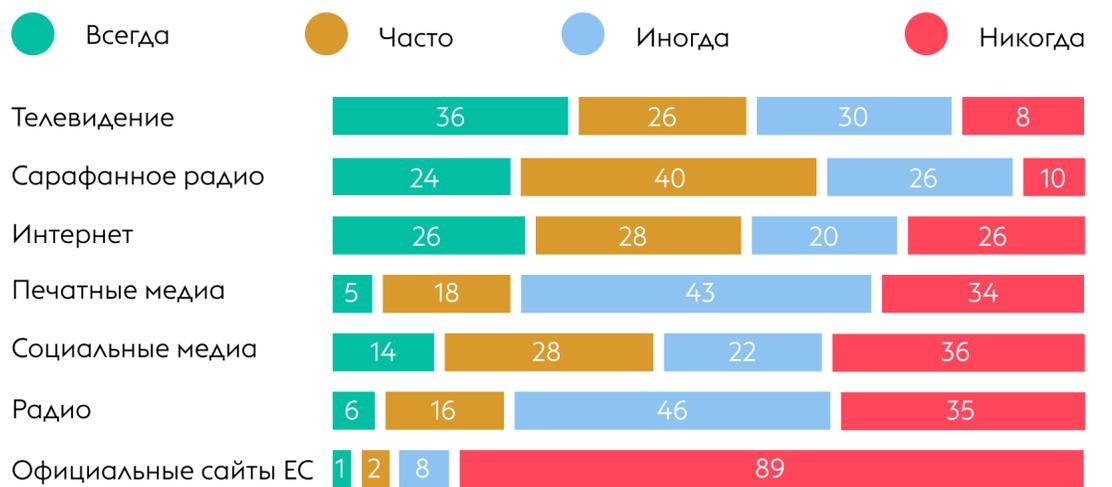
**Источник:** Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований, ИАЦ, 2018.



Наибольшей популярностью телевидение пользуется у представителей старшего поколения. Более 88% граждан в возрасте от 50 лет и старше называют ТВ основным источником информации. При этом более 50% белорусов в возрасте от 18 до 34 лет также смотрят телевидение<sup>7</sup>. По данным различных исследований, вообще не смотрят телевидение от 8%<sup>8</sup> до 15%<sup>9</sup> жителей страны.

**График 2.** Тип медиа в качестве источников информации для жителей Беларуси.

**Источник:** Опрос Open Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood. Annual survey report: Belarus.



По данным Министерства информации, в Беларуси официально зарегистрированы 98 телепрограмм, из которых 44 – государственные и 54 – негосударственные<sup>10</sup>. При этом все общенациональные телеканалы страны де-факто являются государственными.

В структуру Национальной государственной телерадиокомпании Республики Беларусь входят семь национальных телеканалов – «Беларусь 1», «Беларусь 2», «Беларусь 3», «Беларусь 4», «Беларусь 5», «Беларусь 24», «НТВ-Беларусь», а также пять областных телерадиокомпаний, по одной в каждом из регионов страны. Еще три общенациональных канала находятся в структурах компаний, которые формально являются

закрытымі акцiонернымі аццествами, но их учредителями выступают государственные компании и/или государственные органы. Это касается телеканалов СТВ и «РТР-Беларусь» (ЗАО «Столичное телевидение»), а также ОНТ (ЗАО «Второй национальный телеканал»).

Государственные телеканалы и радиостанции получают крупные дотации из бюджета. Так, расходы республиканского бюджета на средства массовой информации на 2020 год запланированы в размере более 164 миллионов рублей (на момент публикации доклада – более 73 миллионов долларов США)<sup>11</sup>. Из них более 143 миллионов рублей составят расходы на телевидение и радиовещание (на момент публикации доклада – почти 64 миллиона долларов США). Это более 87% от общего объема расходов бюджета на средства массовой информации.

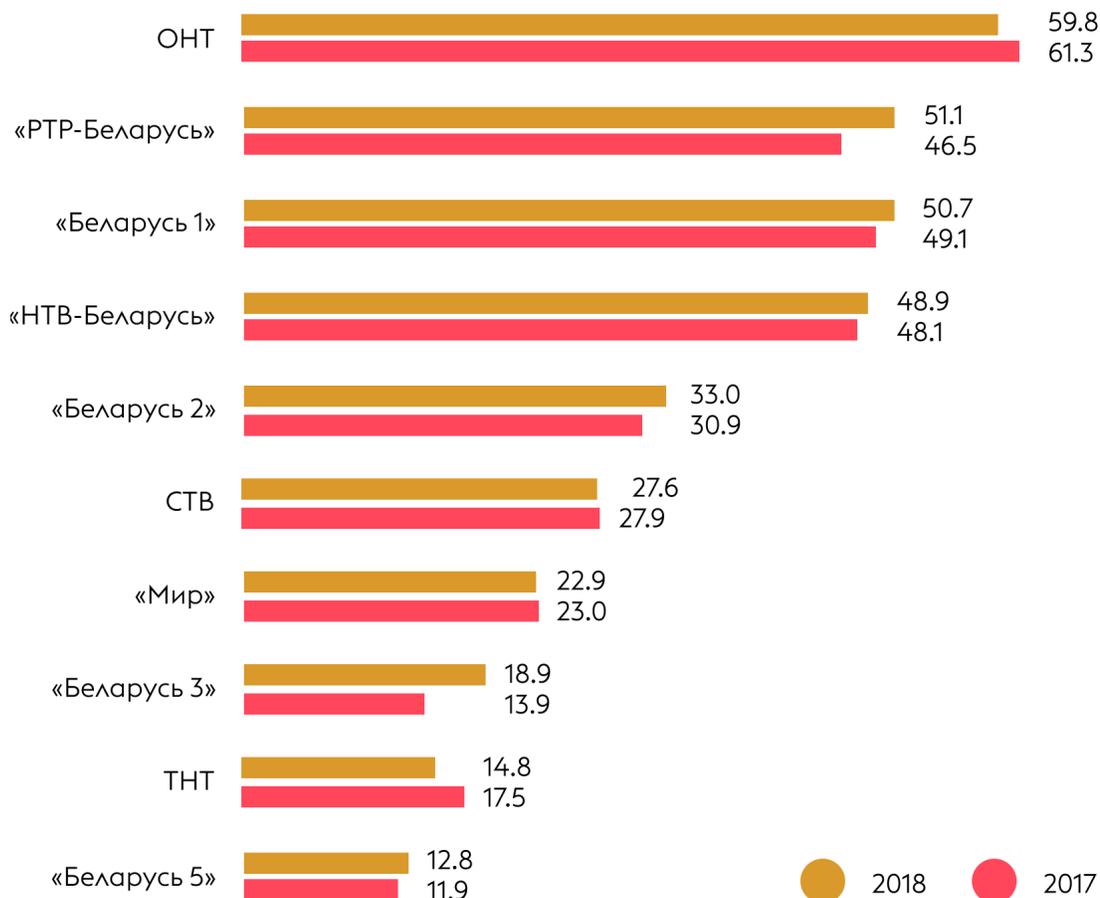
Белорусскоязычный телеканал «Белсат», который входит в структуру АО «Польское телевидение» и вещает в Беларуси через спутник и интернет, позиционирует себя как первое независимое телевидение в стране. Однако власти четыре раза отвечали отказом на официальные просьбы телеканала об аккредитации и открытии корреспондентского пункта в Беларуси<sup>12</sup>. Кроме того, его корреспонденты в Беларуси неоднократно подвергались репрессиям: задержаниям, в том числе с применением силы, административным арестам и штрафам. 9 апреля 2019 года в минском офисе «Белсата» сотрудниками Следственного комитета был проведен обыск, конфисковано около десяти носителей информации, включая компьютерную технику<sup>13</sup>.

17 июня 2015 года в Беларуси был полностью завершён процесс перехода с аналогового на цифровое телевизионное вещание. При этом в общедоступный пакет входит девять телеканалов: восемь белорусских государственных и телеканал «Мир», созданный соглашением глав государств – участников Содружества Независимых Государств.

Согласно исследованию ИАЦ, в 2018 году самым популярным среди белорусов был телеканал ОНТ – чаще других его смотрели почти 60% респондентов.

**График 3.** Самые популярные телеканалы среди белорусских зрителей (смотрели в течение месяца перед опросом, в % от числа опрошенных).

**Источник:** Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований, ИАЦ, 2018.



Наиболее популярными форматами телевизионных передач среди жителей Беларуси являются сериалы и развлекательные программы – на них приходится три четверти всего времени телесмотра в стране. Согласно замерам начала 2018 года, всего 14% телеаудитории смотрели новостные и политические программы. Причем подобные предпочтения отмечают у телезрителей всех возрастных категорий.

При этом большинство контента, который транслируют государственные телеканалы, – российского производства. Более подробно о влиянии российского контента на формирование информационной повестки дня в Беларуси говорится в разделе «Информационная безопасность Беларуси в медийной сфере» данного доклада.

**График 4.** Доля просмотра форматов телевизионного контента в Беларуси (все зрители, все каналы, январь–апрель 2018 года, % от общего времени просмотра).

**Источник:** «АМГ-Консалт».



Традиционные телеканалы используют и новые цифровые платформы для доставки своего контента до аудитории. Так, телеканал ОНТ имеет 301.000 подписчиков на своем канале в YouTube (данные на начало марта 2020 года). Почти 300.000 в январе 2020 года составляло число реальных пользователей из Беларуси сайта Белтелерадиокомпания (tvr.by – информация Baltic Internet Policy Initiative по данным gemiusAudience). Сайт телеканала «Белсат» в январе 2020 года входил в пятерку самых популярных сайтов новостных медиа (среди участвовавших в исследовании) в Беларуси (752.521 пользователь в возрасте от 15 до 74 лет – информация Baltic Internet Policy Initiative по данным gemiusAudience).

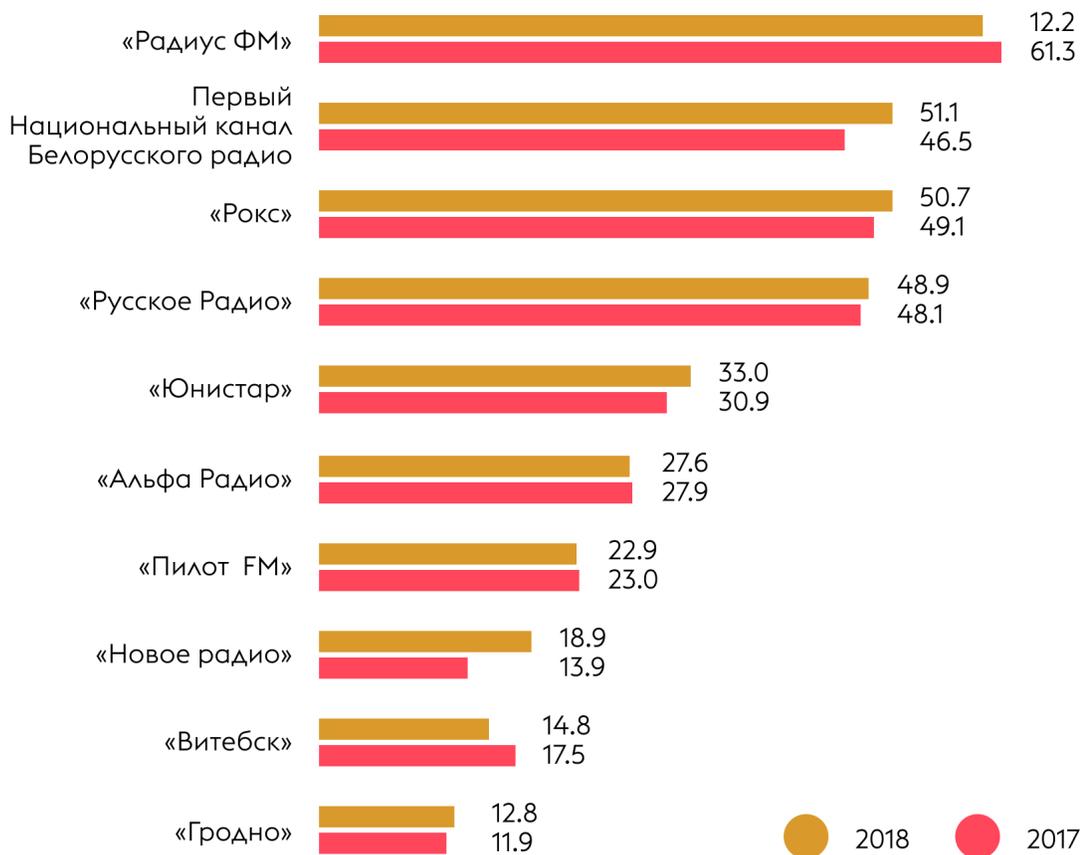
В феврале 2020 года появилась информация о планах создания нового новостного телеканала на базе Белтелерадиокомпания. «Мы должны создать мобильный канал по типу Euronews и других, которые очень кратко и доступно (тем не менее, и аналитика у них есть) выдают информацию. Люди очень заняты, чтобы слушать длительные, как вечером на БТ или СТБ, итоговые передачи... В течение дня люди хотят получить главную информацию», – заявил президент Александр Лукашенко на совещании с руководством государственных медиа<sup>14</sup>.

Кроме того, все большую популярность в Беларуси получает интерактивное телевидение (IPTV и Smart TV). По оценкам «АМГ-Консалта», единого заказчика измерений аудитории телевидения и радио в Беларуси, удельный вес пользователей интерактивного ТВ в стране в 2019 году достиг 50%.

Радио в Беларуси теряет аудиторию. Так, согласно исследованию ИАЦ, в 2018 году менее 13% респондентов назвали его в качестве источника информации, хотя в 2009-м этот показатель был выше 40%. При этом, согласно исследованию, две трети жителей страны вообще не слушают радио.

**График 5.** Самые популярные радиостанции среди белорусских слушателей (слушали в течение месяца перед опросом, в % от числа опрошенных).

**Источник:** Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований, ИАЦ, 2018.



Особую популярность имеет FM-вещание. Станции, которые вещают в этом диапазоне, входят в число самых популярных в стране.

По данным Министерства информации, в Беларуси зарегистрировано 167 радиопрограмм, подавляющее большинство из которых (140, или 84% от общего числа) являются государственными.

Распределением радиочастот для вещания занимается специальная государственная комиссия при Совете безопасности Республики Беларусь. В ее состав входят исключительно должностные лица государственных органов, в том числе правоохранительных, спецслужб и Вооруженных сил, а также ряда министерств и ведомств.

Государственную монополию на вещание несколько нарушают зарубежные станции: «Радыё Свабода», «Европейское радио для Беларуси», «Радыё Рацыя». Их передачи ориентированы на белорусскую аудиторию и готовятся преимущественно белорусскими журналистами. Однако «Радыё Свабода» прекратило эфирное вещание 30 апреля 2019 года, переключившись исключительно на распространение контента в интернете<sup>15</sup>. «Европейское радио для Беларуси» имеет возможность вещать в FM-диапазоне только в некоторых районах Гродненской и Брестской областей, а в остальном вещает также в интернете и через спутник.

## **Печатные медиа**

Число печатных медиа и их общий тираж в Беларуси неуклонно снижаются. Это видно из данных государственной статистики.

По данным Министерства информации, на 1 марта 2020 года в Беларуси были официально зарегистрированы 722 газеты и 864 журнала. 27% всех зарегистрированных печатных средств массовой информации имеют государственную форму собственности.

**График 6.** Число газет и их общий тираж в миллионах экземпляров в Беларуси.

**Источник:** Белстат.



Однако подавляющее большинство частных печатных медиа носит развлекательный или рекламный характер. По данным Белорусской ассоциации журналистов, в стране насчитывается не более трех десятков негосударственных общественно-политических газет, большинство из которых издаются в регионах. В частности, издания, объединенные 13 брендами, входящими в Ассоциацию издателей региональной прессы «Объединенные Массмедиа», имеют общий тираж около 100.000 экземпляров<sup>16</sup>.

На ситуацию на рынке печатных изданий Беларуси имеют влияние как глобальные тренды сокращения тиража газет, так и особенности регулирования рынка со стороны государства. Система государственной регистрации печатных изданий долгое время вызывала нарекания со стороны издателей общественно-политической прессы и независимых экспертов. Серьезный удар по рынку был нанесен накануне президентских выборов 2006 года, когда как минимум 16 независимых газет были исключены из подписных каталогов «Белпочты», а с 19 были расторгнуты договоры предприятием «Белсоюзпечать». Многие из тех газет вынуждены были прекратить издание в связи с невозможностью распространяться среди читателей. На время подготовки предыдущего доклада «За реформы СМИ в Беларуси» (2014) как минимум 11 негосударственных печатных изданий сталкивались с ограничениями в распространении через государственные системы «Белсоюзпечать» и/или «Белпочта».

Проблема была решена в 2017 году, и на момент подготовки данного доклада таких случаев не зафиксировано<sup>17</sup>.

Согласно исследованию ИАЦ, самыми популярными печатными изданиями в 2018 году были газета Администрации президента Беларуси «Советская Белоруссия» («СБ.Беларусь сегодня»), а также «Комсомольская правда» в Белоруссии и «Аргументы и факты в Белоруссии».

**График 7.** Самые популярные газеты среди белорусских читателей (читали в течение месяца перед опросом, в % от числа опрошенных), 2018 год.

**Источник:** Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований, ИАЦ, 2018.



На фоне снижения тиражей ряд печатных изданий успешно переходит на цифровые платформы. Так, в десятке самых популярных сайтов медиа среди жителей Беларуси, по данным gemiusAudience за декабрь 2019 года, были три издания, у которых есть печатная версия: «Комсомольская правда» в Белоруссии (кр.by), «СБ.Беларусь сегодня» (sb.by) и Intex-Press (Барановичи, intex-press.by).

## Интернет-медиа

Интернет становится все более распространенным источником получения информации для жителей Беларуси – таковым, согласно данным приведенных выше опросов, называют его от 60% до 74% белорусов.

По данным официальной статистики, в 2018 году 79% населения Беларуси в возрасте от 6 до 72 лет (примерно 7,5 млн человек) пользовались интернетом, причем 62,6% входили в сеть ежедневно<sup>18</sup>.

По данным исследования gemiusAudience, в январе 2020 года в Беларуси насчитывалось 5.364.845 пользователей интернета в возрасте от 15 до 74 лет. 4.270.995 из них выходили в сеть со стационарных компьютеров; 4.571.287 делали это с мобильных устройств, в основном с телефонов.

В число самых популярных среди жителей Беларуси сайтов входят глобальные интернет-ресурсы (Google, YouTube, Wikipedia, AliExpress), крупные российские социальные сети и порталы («ВКонтакте», «Одноклассники», Yandex, Mail.ru), а также белорусские проекты (TUT.by, Onliner, Kufar.by и другие).

**Таблица 8.** 20 самых посещаемых сайтов в Беларуси по среднемесячному трафику согласно данным сайта alexa.com.

**Источник:** доклад *Digital 2020: Belarus, We Are Social, Hootsuite*.

#	Название сайта	#	Название сайта
1	google.com	11	kufar.by
2	youtube.com	12	asb.by
3	vk.com	13	google.by
4	tut.by	14	aliexpress.com
5	ok.ru	15	yandex.ru
6	mail.ru	16	av.by
7	yandex.by	17	schools.by
8	onliner.by	18	seasonvar.ru
9	wikipedia.org	19	wildberries.by
10	kinogo.by	20	21vek.by

В списке самых посещаемых в Беларуси новостных ресурсов в основном присутствуют негосударственные онлайн-медиа, хотя среди лидеров в этой категории есть также сайт государственного информационного агентства БелТА. Высокие позиции в рейтинге на начало 2020 года занимали и сайты региональных негосударственных медиа, например, ex-press.by (Борисов), intex-press.by (Барановичи), gomel.today (Гомель).

**Таблица 9.** 10 самых посещаемых новостных сайтов (среди аудируемых) и число посетителей (real users) из Беларуси в январе 2020 года.

**Источник:** Baltic Internet Policy Initiative по данным gemiusAudience.

Сайт	Real Users	Сайт	Real Users
tut.by (новости)	2 986 190	citydog.by	619 013
naviny.by	1 420 609	obozrevatel.com	577 171
kp.by	1 049 786	mail.ru (новости)	573 343
belta.by	758 436	the-village.me	488 316
belsat.eu	752 521	aif.by	477 076

Социальные сети входят в число самых популярных сайтов среди пользователей из Беларуси. Как видно из приведенного выше рейтинга (таблица 8), соцсети «ВКонтакте» и «Одноклассники» входят в пятерку самых популярных сайтов у жителей страны. По оценке авторов доклада Digital 2020: Belarus, соцсетями пользуются 3,9 млн жителей страны.

Примерное число аккаунтов, зарегистрированных как белорусские, можно оценить при попытке таргетировать рекламные объявления в некоторых из соцсетей. Данную оценку авторы доклада провели в конце февраля 2020 года:

**Таблица 10.** Примерное число аккаунтов из Беларуси в социальных сетях, февраль 2020 года.

Facebook		710 тыс.
«Одноклассники»		1611 тыс.
Instagram		2700 тыс.
«ВКонтакте»		3893 тыс.

Схожие данные получили и авторы исследования «Социальные сети в Беларуси», которые оценили количество авторов и их активность в различных соцсетях в течение одного месяца, в октябре 2019 года<sup>19</sup>.

**График 11.** Число сообщений и авторов из Беларуси в различных социальных сетях за месяц в октябре 2019 года.

**Источник:** Brand Analytics.



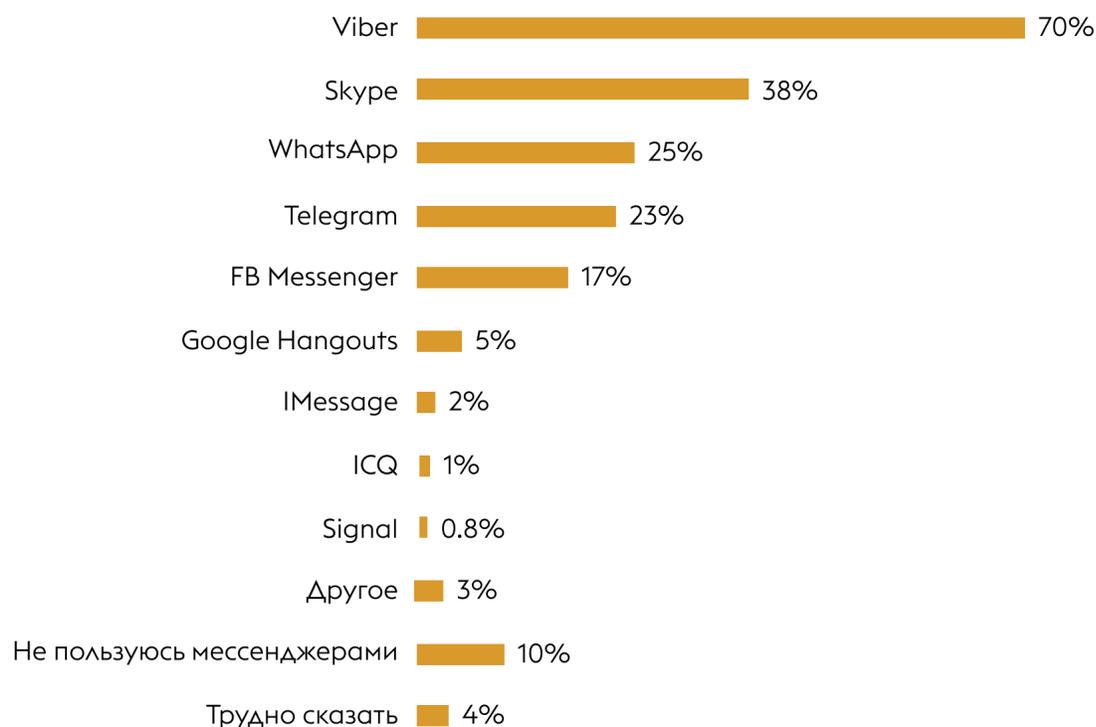
Авторы отчета Digital 2020 отмечают, что 92% пользователей социальных сетей в Беларуси заходят в них с мобильных устройств. Крупные медиаплощадки также отмечают, что доля мобильного трафика на них достигает 70-80%.

В целом же, по оценкам участников рынка, около 60% трафика в Беларуси приходится на мобильные устройства. Это связано с распространением и развитием технологий мобильной связи. В частности, мобильная связь четвертого поколения (4G) доступна во всех крупных населенных пунктах страны. Общее количество мобильных пользователей на январь 2020 года в Беларуси составляло 11,93 миллиона. Более 85% из них используют мобильные устройства на базе операционной системы Android<sup>20</sup>.

Развитие мобильного интернета делает все более популярными среди белорусов и мессенджеры. Согласно исследованию компании #DB3 по заказу Baltic Internet Policy Initiative, самым популярным из них является Viber.<sup>21</sup>

**График 12.** Результаты опроса «Какими мессенджерами вы пользуетесь?», выборка из 662 жителей Беларуси в возрасте 15–74 года, август 2019 года.

**Источник:** #DB3.



Один из медиаэкспертов, с которыми авторы данного доклада общались в рамках его подготовки, назвал 2019 год в медиасфере Беларуси «годом Telegram». Telegram-каналы, часть которых являются анонимными, все более набирают популярность и все чаще становятся источниками информации и для пользователей, и для журналистов традиционных и онлайн-медиа. В них публикуются мнения, зачастую острые, и различный контент – новости, аналитика, сатира, – который касается как политической жизни в стране, так и других сфер. Telegram-каналы становятся важными платформами для достижения новых аудиторий для медиа, лидеров мнения, а также государственных органов. В частности, довольно популярными к началу 2020 года стали Telegram-каналы «Пул Первого» (его связывают с пресс-службой президента Лукашенко) и «Пресс-секретарь МВД».

Влияние Telegram-каналов на информационное поле страны подчеркнул даже президент Лукашенко.

Во время совещания с руководителями крупнейших государственных медиа в феврале 2020 года он отметил: «Telegram-каналы, блоги, социальные сети по влиянию как минимум сравнялись с традиционными СМИ. Молодежь в основном там. Мобильный телефон с выходом в интернет в распоряжении всех желающих от ребенка до пожилого человека. И эти материалы им доступны в любое время суток».<sup>22</sup> В начале 2020 года Telegram-канал известного политического блогера NEXTA стал первым среди белорусских каналов, который достиг 200 тысяч подписчиков<sup>23</sup>.

## Рынок медийной рекламы

Традиционная бизнес-модель медиа предполагает два основных источника дохода: это продажа контента аудитории в различных формах (подписка) и продажа внимания аудитории рекламодателям. Доходы от рекламы являются важным фактором развития медиарынка.

Общий объем рынка медийной рекламы Беларуси в 2019 году оценивался в 115 миллионов долларов США. Прогнозы на 2020 год предполагают дальнейший рост объема рынка до 126 миллионов долларов США.

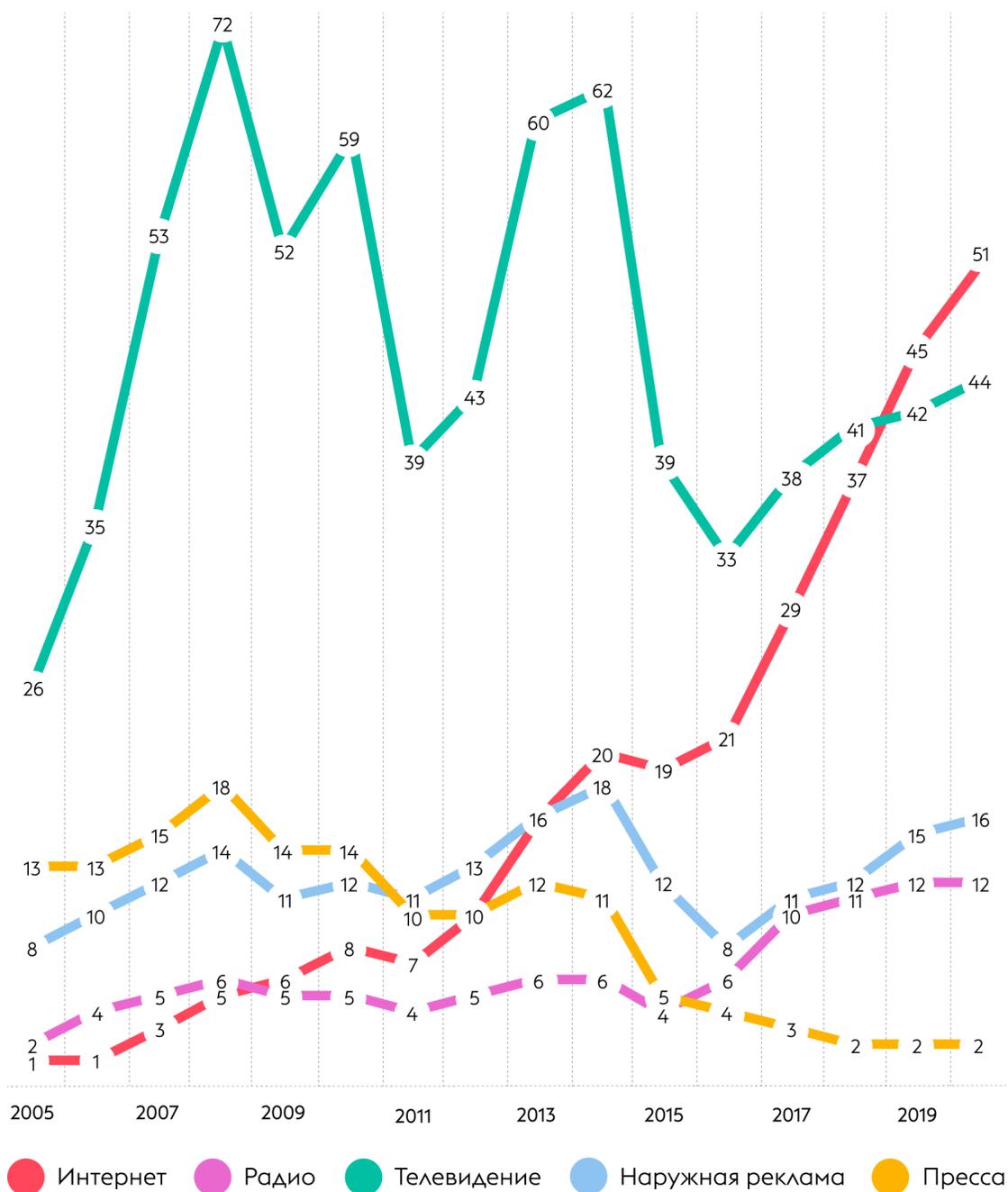
Интернет стал лидирующим каналом на рекламном рынке, обогнав в 2019 году по доле телевидение. В 2017 году рынок интернет-рекламы Беларуси занял первое место в Европе по темпам роста, а по итогам 2018 года также входил в тройку наиболее быстро растущих (+23%) При этом по общему объему рынка интернет-рекламы Беларусь до сих пор занимает одно из последних мест в Европе<sup>24</sup>. Одним из важнейших событий на рынке медийной рекламы Беларуси эксперты называют создание нового, де-факто государственного, сейлз-хауза.

В сентябре 2019 года было объявлено о том, что Белтелерадиокомпания, ЗАО «Второй национальный телеканал», ЗАО «Столичное телевидение» и представительство

телерадиокомпания «Мир» на паритетной основе создали ООО «Телевизионный рекламный альянс» – предприятие, которое с 1 января 2020 года занимается продажей рекламного времени в эфире этих телекомпаний<sup>25</sup>. Это является серьезным переделом рынка, который оценивается в 44 миллиона долларов в год.

**График 13.** Динамика рекламного рынка Беларуси, в миллионах долларов США в год.

**Источник:** Vondel.



## Соблюдение стандартов журналистики в медиа

В рамках доклада «За реформы СМИ в Беларуси», подготовленного в 2014 году, было проведено исследование, которое показало существенные различия в редакционных политиках новостных медиа разных форм собственности, включая подбор тем и подходы к их освещению. В частности, было отмечено, что редакции негосударственных медиа имеют гораздо более сбалансированный подход к освещению событий как внутри страны, так и за рубежом, в то время как государственные медиа зачастую выступают в качестве платформ для пропаганды взглядов и действий руководства страны.

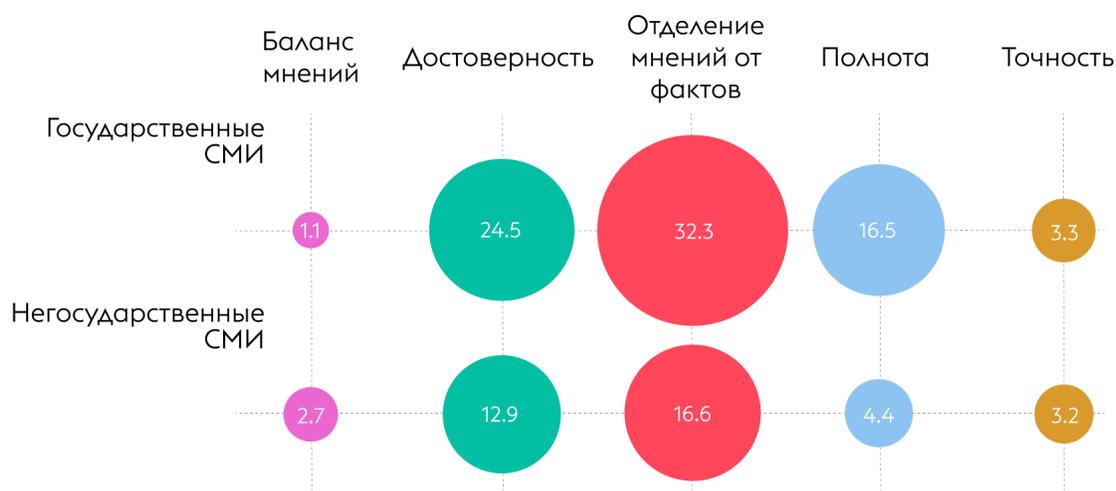
Данные, полученные другим независимым мониторингом в 2019 году, пять лет спустя, подтверждают те же тенденции. Мониторинг Media IQ, который проводил «Пресс-клуб Беларусь» с февраля по декабрь 2019 года, зафиксировал нарушения стандартов достоверности и отделения мнений от фактов в работе телеканалов, в первую очередь государственных.

«В Беларуси (как во многих постсоветских странах) журналистика фактов пока не является общепринятой практикой. Отчасти это обусловлено историческими предпосылками: на протяжении длительного периода средства массовой информации и пропаганды обслуживали советскую власть. И сегодня медиа (особенно финансируемые из республиканского бюджета) продолжают работать по прежним лекалам, предоставляя аудитории почти советские нарративы про «заботливую» власть и неспособный к самостоятельности народ, а также продвигая нужную властям повестку дня и фокусы ее восприятия», – говорится в итоговом докладе мониторинга<sup>26</sup>.

Мониторинг Media IQ зафиксировал стандартные алгоритмы работы государственных медиа в период значимых общественно-политических событий: «Редакции замирают в режиме ожидания, а затем выпускают идентичные материалы на основе текстов, выверенных или предоставленных идеологами от власти, что свидетельствует о продвижении определенной повестки. Как вариант, событие замалчивается либо прячется под нужными трактовками или в информационном шуме». При этом авторы мониторинга отмечают, что манипуляции также встречаются и в негосударственных медиа.

**График 14.** Доля новостных материалов с нарушениями стандартов журналистики.

**Источник:** мониторинг Media IQ, «Пресс-клуб Беларусь».



## Основные тренды и главные вызовы для новостных медиа Беларуси

Белорусские медиаэксперты, с которыми были проведены интервью в рамках подготовки данного доклада, отметили основные тренды на рынке новостных медиа страны. В их числе:

- значительный рост онлайн-аудиторий новостных медиа и диверсификация каналов распространения контента, включая социальные сети, мессенджеры и рекомендательные сервисы (в первую очередь Yandex Zen);
- появление и развитие новых медийных проектов, включая местные, локальные и гиперлокальные, которые имеют тесную связь со своими аудиториями;
- все больше медийных проектов опираются на поддержку, включая финансовую, местных сообществ и бизнеса, в том числе крупного, а не зарубежных доноров. Это связано как с ростом объема рекламного рынка, так и с все большим распространением интернета, в том числе в регионах страны.

Основные вызовы, которые стоят перед редакциями новостных медиа в Беларуси:

- Достижение финансовой устойчивости. Государственные медиа продолжают пользоваться прямыми дотациями из бюджета и другими административными преференциями. Среди негосударственных медиа финансовой устойчивости достигают либо крупные игроки, имеющие достаточно ресурсов для захвата значительной части рынков аудитории и рекламы, либо нишевые издания, либо компании, сумевшие диверсифицировать источники доходов, в т.ч. зарабатывать на сервисах, отличных от сугубо производства и распространения контента. Многие средние и мелкие игроки рынка, особенно среди медиа с печатной версией, все еще пытаются найти новую эффективную бизнес-модель в изменяющихся условиях.
- Решение проблемы нехватки кадров. Причем не только журналистских во многих редакциях наблюдается острая нехватка специалистов в области управления, менеджмента, продаж, доставки контента на цифровых платформах. Долгие годы в командах медиа наблюдался серьезный количественный перекос в пользу производителей контента. Изменившаяся структура медиапотребления, рынка рекламы и, следовательно, трансформация бизнес-модели новостных медиа требует новых компетенций от персонала медиа. Многие редакторы отмечают в качестве проблемы маленькие редакционные коллективы, члены которых часто сталкиваются с профессиональным выгоранием и переутомлением от большого объема работы.
- Повышение качества контента и защита авторских прав. Производители качественного журналистского контента сталкиваются с проблемой его заимствования сайтами-агрегаторами и группами в социальных сетях. Для того чтобы выдерживать конкуренцию, необходимо производить больше контента и делать это быстрее – от чего страдает его качество. Необходимы меры по защите прав производителей контента, а также инвестиции в «серьезные» жанры журналистики, такие как расследование, аналитика, и создание мультимедийного контента для различных платформ.

- Необходимость развития рынка исследований медиа. Небольшой объем медийного рынка Беларуси не дает возможности проводить достаточное количество исследований различных его сегментов и делать это с нужной периодичностью и стабильностью. Учитывая постоянно меняющуюся структуру медиапотребления, появление новых технологий и платформ, исследования аудитории медиа становятся все более сложными и дорогими. Отсутствие или дороговизна доступа к данным затрудняет глубокое изучение медиа своих аудиторий.

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕДИА И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

С момента подготовки предыдущего доклада «За реформы СМИ в Беларуси» (февраль 2014 года) в белорусское законодательство о средствах массовой информации были внесены существенные изменения и дополнения. большей частью эти изменения оказались прямо противоположны рекомендациям авторов доклада и экспертов. Изменилась и правоприменительная практика.

Среди положительных изменений можно выделить следующие:

- регистрация интернет-изданий в качестве СМИ не стала обязательной;
- владельцы интернет-ресурсов получили право судебного оспаривания ограничения доступа к их сайтам;
- негосударственные печатные СМИ после 11 лет дискриминации были возвращены в государственные системы распространения по подписке и в розницу;
- Министерство информации и прокуратура в течение этого периода не использовали свои полномочия по приостановлению или прекращению выпуска зарегистрированных средств массовой информации.

Однако большинство изменений в законодательство в сфере свободы выражения мнения за последние годы были направлены на ограничение этой свободы и усиление государственного контроля над информационным пространством страны.

1. Введенная законом, пусть и добровольная, регистрация интернет-изданий в качестве СМИ осуществляется в разрешительном, усложненном и дорогостоящем порядке.
2. Интернет-издания, не зарегистрированные в качестве СМИ, не получают прав СМИ, а их сотрудники не получают прав журналистов. При этом на них распространяются все обязанности, предусмотренные Законом о СМИ, и санкционные полномочия государственных органов.
3. Ограничение доступа к интернет-изданиям осуществляется во внесудебном порядке; процедура и основания ограничения доступа остаются непрозрачными.
4. Введена обязательная идентификация комментаторов на сайтах и форумах; интернет-ресурсы несут ответственность за комментарии, размещенные на их страницах третьими лицами. На практике это влечет за собой премодерацию комментариев либо полный отказ редакциями интернет-ресурсов от комментариев пользователей.
5. С 2014 года суды на основании протоколов сотрудников милиции привлекают к ответственности журналистов-фрилансеров, сотрудничающих с иностранными медиа без аккредитации, несмотря на отсутствие в КоАП прямого указания на такой состав правонарушения и международные обязательства Беларуси в сфере свободы выражения мнения. Журналистов штрафуют независимо от содержания их публикаций за сам факт их появления в иностранных СМИ (в первую очередь, на телеканале «Белсат» и на «Радыё Рацыя»). По данным Белорусской ассоциации журналистов, с 2014 по 2019 годы было отмечено 279 случаев штрафов в отношении журналистов за «незаконное распространение продукции СМИ».
6. Усилилось применение антиэкстремистского законодательства против СМИ и медиаактивистов.

Данная часть доклада подробно рассматривает законодательство Беларуси, которое регулирует деятельность медиа в стране, а также практику его применения.

## Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации»

С момента подготовки предыдущего доклада «За реформы СМИ в Беларуси» в Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» от 17 июля 2008 года № 427-3 (далее по тексту – Закон о СМИ) неоднократно вносились изменения и дополнения. Наиболее существенными из них были «пакетные» поправки 2014 и 2018 годов, которые еще более ужесточили государственное регулирование медийной сферы и усилили государственный контроль над интернет-пространством в Беларуси.

Положения Закона о СМИ предусматривают следующее:

- разрешительный порядок регистрации средств массовой информации, в том числе печатных;
- добровольный порядок регистрации сетевых СМИ; при этом сохраняется сложный и многоступенчатый порядок такой регистрации, непреодолимый для большинства интернет-ресурсов;
- на владельцев интернет-ресурсов, не зарегистрированных в качестве сетевых изданий, распространяются обязанности и ответственность, предусмотренные Законом о СМИ, но при этом им не предоставляются права редакций СМИ;
- порядок лицензирования радиовещательных СМИ остается непрозрачным;
- распространители продукции СМИ должны проходить регистрацию, при этом у Министерства информации есть возможность запретить их деятельность;
- институт аккредитации используется для ограничения доступа журналистов к информации;
- перечень информации, запрещенной к распространению в СМИ, чрезмерно широк и не является исчерпывающим;

- введена обязательная идентификация комментаторов на сайтах и форумах и модерация комментариев интернет-ресурсами;
- Министерство информации имеет широкие контрольные функции, включая возможность обращения с иском о прекращении деятельности СМИ вне зависимости от тяжести нарушений, допущенных СМИ, упрощенный внесудебный порядок отзыва Мининформом лицензии на вещание, ограничения доступа к интернет-ресурсам, запрета деятельности распространителя продукции СМИ.

Таким образом, законодательство о СМИ:

- препятствует выходу на медийный рынок СМИ новых проектов;
- ограничивает право журналистов и СМИ на получение и распространение информации;
- устанавливает широкие возможности применения к ним различного рода санкций (вплоть до прекращения деятельности традиционных СМИ или блокировки интернет-ресурсов).

## **Нормы, которые препятствуют выходу на рынок новых медиа**

### **Регистрация средств массовой информации**

Фактически в Беларуси установлен двухступенчатый разрешительный порядок учреждения СМИ: вначале надо зарегистрировать редакцию в качестве юридического лица, а потом – в качестве средства массовой информации.

Регистрацию СМИ осуществляет Министерство информации Республики Беларусь. Среди регистрационных требований – информация о редакции еще не зарегистрированного СМИ, предполагаемая территория его распространения, предполагаемый тираж регистрируемого печатного

СМИ, сведения об учредителях СМИ, дополнительные требования к редактору (высшее образование и пятилетний стаж на руководящих позициях в этой сфере) и расположению редакции (только в помещениях нежилого фонда). Последние два требования Законом о СМИ не предусмотрены, но включены Мининформом в форму заявления о регистрации. Редакция СМИ должна быть юридическим лицом (индивидуальный предприниматель в этом качестве выступать не может).

Требование обязательной регистрации не распространяется на печатные СМИ, выходящие тиражом до 300 экземпляров, и на ряд других медиа, в том числе интернет-ресурсы. Однако они подпадают под действие других норм законодательства о СМИ (включая санкционные).

Регистрация интернет-ресурсов в качестве СМИ («сетевых изданий») имеет добровольный характер, но на нее распространяются те же правила (кроме указания тиража и территории распространения), которые установлены для печатных СМИ. Для большинства интернет-ресурсов барьеры, установленные для регистрации в качестве сетевого издания, непреодолимы. По состоянию на 1 марта 2020 года, то есть более чем через год с момента вступления в силу новых правил, лишь 20 интернет-ресурсов официально зарегистрировались в качестве сетевых изданий, из них 14 государственных и лишь шесть негосударственных.

#### **Лицензирование деятельности в области вещания**

Выход на рынок вещательных СМИ еще более усложнен. После регистрации юридического лица, на которое возложены функции редакции СМИ, и регистрации собственно средства массовой информации (радио-, телепрограммы) потенциальному вещателю необходимо получить частоту вещания и специальное разрешение (лицензию) на осуществление деятельности в области вещания (ст. 24 Закона о СМИ).

Решения о выдаче (либо отказе в выдаче) лицензии, внесении в нее изменений и (или) дополнений, приостановлении, возобновлении, продлении срока действия лицензии, прекращении ее действия, аннулировании лицензии на вещание принимает коллегиальный орган Министерства информации.

Таким образом, Министерство информации вправе лишить вещателя лицензии во внесудебном порядке, ссылаясь на решение коллегии Министерства информации, члены которой не несут ответственности за принятые решения; при этом большинство из них не имеет юридического образования.

Одним из оснований для лишения лицензии является осуществление лицензиатом «деятельности в целях, противоречащих интересам Республики Беларусь». Эта формулировка является неконкретной и некорректной с точки зрения права.

## **Нормы, ограничивающие право журналистов и медиа на получение и распространение информации**

### **Использование института аккредитации корреспондентов СМИ для ограничения прав журналистов**

Определение термина «аккредитация журналиста средства массовой информации», данное в пункте 1 статьи 1 Закона «О средствах массовой информации», не соответствует основополагающему принципу свободы массовой информации и связывает возможность осуществления журналистской деятельности с аккредитацией.

Между тем аккредитация является не формой разрешения на профессиональную деятельность журналиста, а процедурой признания полномочий журналистов тем или иным органом (организацией). Цель аккредитации – создание наиболее благоприятных условий для работы журналистов, ее получивших.

В частности, по мнению Бюро представителя по вопросам свободы СМИ ОБСЕ, «аккредитация журналистов предусматривается в тех случаях, когда необходимо упорядочить (а не прекратить) доступ журналистов к тем или иным событиям, к заседаниям органов власти, особенно если интерес СМИ превышает физические возможности его удовлетворить (то есть, при отсутствии надлежащих условий для одновременной работы большого количества представителей прессы). Аккредитация позволяет определить те СМИ и тех журналистов, которые действительно специализируются на освещении деятельности государственной власти, с целью предоставления им первоочередного права на получение соответствующей информации»<sup>27</sup>.

Отсутствие аккредитации не должно расцениваться как препятствие для осуществления журналистской деятельности.

### **Запрет на деятельность в Беларуси без аккредитации МИД журналистов иностранных СМИ (в том числе белорусских граждан)**

Белорусское законодательство о СМИ запрещает осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных СМИ на территории Беларуси без аккредитации (п. 4 ст. 35 Закона о СМИ). В соответствии с п. 3 этой статьи аккредитация журналистов иностранных СМИ проводится Министерством иностранных дел Республики Беларусь в порядке, установленном Советом Министров<sup>27</sup>.

В комментарии к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» Бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в 2008 году высказало обеспокоенность нормами, вводящими запрет на профессиональную деятельность журналистов иностранных СМИ без специальной аккредитации в МИД, и напомнило, что Беларусь взяла на себя обязательство «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»<sup>28</sup>.

Бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации высказало сомнение в том, что нормы об обязательной аккредитации корреспондентов иностранных СМИ «содействуют цели, зафиксированной в международном договоре Республики Беларусь. Заключительный акт в Разделе 2 – «Информация» (пункт с) предусматривает права как аккредитованных (временно или постоянно) иностранных журналистов, так и журналистов других государств без учета наличия у них специальной аккредитации. В частности, государства-участники, к числу которых относится и Беларусь, взяли обязательство «увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения».

Между тем с 2014 года эта норма законодательства стала основанием для преследования журналистов-фрилансеров, материалы которых появлялись в иностранных медиа. Своего пика оно достигло в 2018 году, когда журналисты привлекались к административной ответственности за сотрудничество с иностранными медиа без аккредитации не менее 118 раз (что больше, чем за четыре предыдущих года, вместе взятых, с момента, когда такая форма ответственности стала применяться). Общая сумма штрафов в 2018 году превысила 100 тысяч белорусских рублей (в пересчете на конец года – 46.300 долларов США)<sup>30</sup>.

В 2019 году давление на фрилансеров несколько снизилось. Это может быть связано с прошедшими в Минске Европейскими играми, а также с выборами в Палату представителей Республики Беларуси, позитивную оценку которых от международных структур хотели получить белорусские власти.

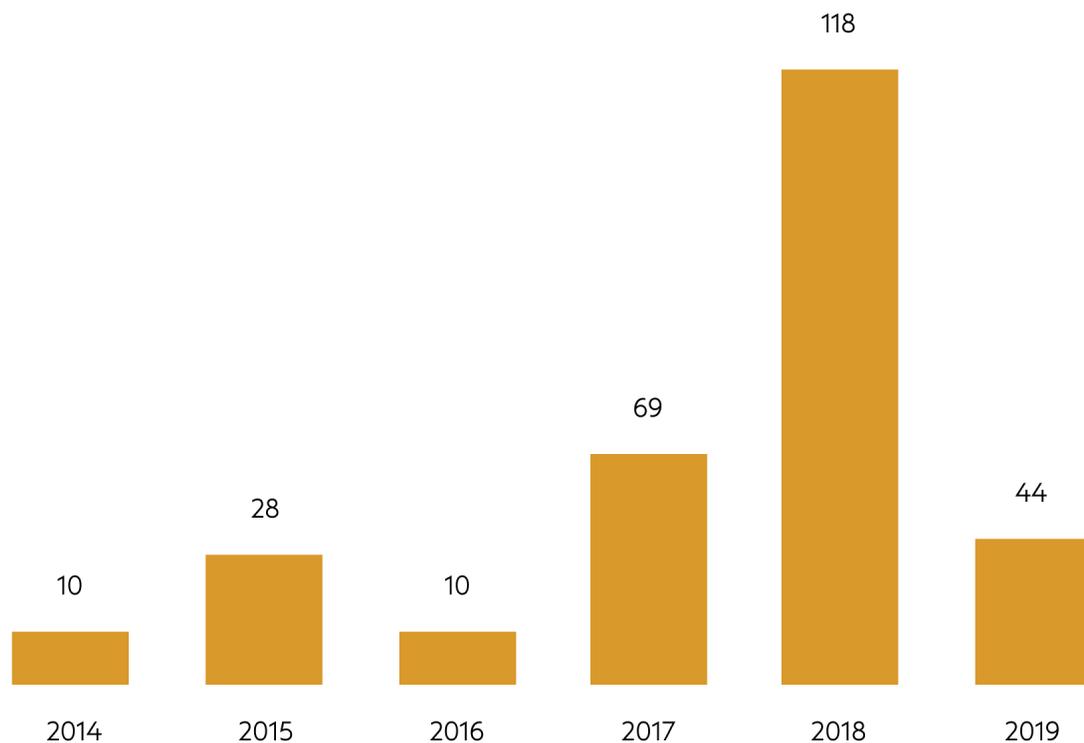
С июня по сентябрь 2019 года журналистов практически не штрафовали за сотрудничество с иностранными медиа. Тем не менее за 2019 год Белорусская ассоциация журналистов зафиксировала 44 случая таких штрафов.

Журналистов, сотрудничающих с иностранными медиа без аккредитации МИД, суды штрафуют на основании протоколов, составленных милицией по

произвольно трактуемой ими части 2 ст. 22.9 Кодекса об административных правонарушениях. Эта статья предусматривает ответственность не за работу без аккредитации, а за незаконное изготовление и/или распространение продукции СМИ. За шесть лет, с 2014-го по 2019-й, суды на основании милицейских протоколов по этой статье КоАП штрафовали журналистов-фрилансеров в Беларуси в общей сложности 279 раз. Во всех случаях основанием для привлечения их к ответственности стало не содержание материалов, а сам факт появления в иностранных медиа. В большинстве случаев преследуются журналисты, сотрудничающие с телеканалом «Белсат», который входит в структуру АО «Польское телевидение», но позиционирует себя как первый независимый телеканал Беларуси.

**График 15.** Количество штрафов, назначенных в Беларуси по ч. 2 ст. 22.9 КоАП («Незаконное изготовление и распространение продукции СМИ»).

**Источник:** Белорусская ассоциация журналистов.



### **Расширительно сформулированный перечень информации, распространение которой в СМИ запрещено**

В ст. 38 Закона о СМИ, вступившего в силу в 2009 году, приведен перечень информации, распространение которой в средствах массовой информации запрещено. В статье перечисляется несколько видов информации, запрещенной к распространению, однако этот перечень не изложен как исчерпывающий, а относит к запрещенной и «другую информацию, распространение которой запрещено настоящим Законом, иными актами законодательства Республики Беларусь».

Более того, в декабре 2014 года в этот и без того «растяжимый» перечень была добавлена информация, «распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь». В 2018 году перечень запрещенной к распространению информации был еще более расширен, причем эти ограничения были распространены и на интернет-ресурсы, вне зависимости от того, зарегистрированы ли они в качестве сетевых изданий или нет.

### **Ограничение финансирования СМИ из иностранных источников**

Статья 8 Закона о СМИ запрещает получать денежные средства и другое имущество для финансирования средств массовой информации от анонимных источников, от иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно не проживающих на территории Беларуси. Исключение составляют случаи, когда эти лица участвуют в уставном фонде юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации.

Доля иностранных участников в уставном фонде редакции СМИ, зарегистрированной как коммерческая организация, не должна превышать 20 процентов. В случае если юридическое лицо, на которое возложены функции редакции СМИ, является некоммерческой организацией, меньшим 20 процентов должно быть количество иностранных участников.

Эти положения не распространяются на те редакции СМИ, которые были зарегистрированы до принятия Закона о СМИ, ограничившего долю

иностранных участников в уставном фонде редакций СМИ 30 процентами, и внесения изменений в Закон о СМИ в 2014 году, когда эта доля была уменьшена до 20 процентов, – то есть на наиболее влиятельные СМИ, сформированные с участием российского капитала.

## Возможности применения санкций к медиа

### Широкие возможности Мининформа выносить предупреждения традиционным СМИ и возбуждать дела о прекращении выпуска СМИ

Министерство информации имеет право выносить письменные предупреждения редакции СМИ и владельцам сетевых изданий в случае совершения действий, противоречащих требованиям Закона о СМИ (п.п. 1.1. п. 1 ст. 49 Закона о СМИ). Кроме этого основания вынесения предупреждения в законе приводится еще четыре, которые, однако, после первого подпункта, охватывающего все виды нарушений, выглядят излишними.

Письменные предупреждения могут стать основаниями для прекращения выпуска СМИ. Выпуск СМИ в Беларуси может быть прекращен решением суда по иску Министерства информации либо прокурора (п. 1 ст. 51 Закона о СМИ). Причем закон допускает возможность предъявления иска о прекращении выпуска СМИ даже в случае однократного нарушения его положений. Это касается случаев нарушения порядка распространения продукции иностранными средствами массовой информации, официальных информационных сообщений и (или) материалов, продукции эротического характера, а также порядка осуществления теле- и радиовещания.

Но, пожалуй, наибольшую угрозу для медиа представляет положение Закона о СМИ (п.п. 2.2. п. 2 ст. 51), в соответствии с которым Министерство информации может обратиться в суд с иском о прекращении выпуска средства массовой информации в случае вынесения редакции или учредителю СМИ в течение года двух и более письменных

предупреждений. Причем такой иск может быть предъявлен независимо от тяжести нарушений, допущенных редакцией или журналистом: достаточно факта вынесения двух предупреждений по любым, даже самым формальным и мельчайшим, поводам.

Иск о прекращении выпуска средства массовой информации может предъявить и прокурор, если должностным лицам редакции либо учредителю СМИ в течение года было вынесено два и более официальных предупреждения прокурора. Закон о СМИ не устанавливает, прокурор какого уровня может выносить такие предупреждения и обращаться в суд с иском о прекращении выпуска СМИ.

Стоит отметить, что в последние годы ни Министерство информации, ни прокуроры этими своими полномочиями не пользовались.

## **Регулирование деятельности онлайн-медиа**

Первый нормативный правовой акт, специально посвященный правовому регулированию отношений в интернете, был принят в Беларуси в 2010 году – Указ президента № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»<sup>31</sup>.

Важную роль в ужесточении государственного контроля над интернет-сферой сыграли изменения в Закон о СМИ, внесенные в 2014 и 2018 годах.

Так, в декабре 2014 года Закон о СМИ был дополнен ст. 51-1 «Ограничение доступа к продукции средств массовой информации, распространяемой посредством информационного ресурса (его составной части), размещенного в глобальной компьютерной сети Интернет» (в 2018 году она была изложена в новой редакции).

Вопреки звучавшим утверждениям официальных лиц о том, что интернет-ресурсы могут быть заблокированы после вынесения владельцу ресурса

в течение года двух и более письменных предупреждений, закон предусматривает и другие основания для ограничения доступа к сайтам.

А именно:

- распространение интернет-ресурсом сообщений и материалов, запрещенных или ограниченных к распространению законами Беларуси, а также вступившими в законную силу решениями суда;
- невыполнение владельцем интернет-ресурса законного требования государственного органа об устранении нарушений законодательства Республики Беларусь о средствах массовой информации.

Из этого следует, что:

- Блокироваться могут не только интернет-ресурсы белорусского сегмента интернета, но и сайты, находящиеся за его пределами.
- Блокирование возможно даже за однократное нарушение требований закона (по мнению Мининформа).
- Блокирование осуществляется по решению Министерства информации во внесудебном порядке (до 2018 года закон даже не предусматривал возможности судебного обжалования этого решения).

Список ограниченного доступа формируется на основании решений Министерства информации – либо по собственной инициативе министерства, либо на основании вступивших в законную силу решений суда, либо на основании письменных уведомлений государственных органов и организаций, выявивших в пределах своей компетенции факты распространения интернет-ресурсами информации, запрещенной к распространению.

При этом, как показывает практика, Мининформ не проверяет обоснованность таких письменных уведомлений.

14 декабря 2017 года Министерство информации приняло решение о блокировке сайта [belaruspartisan.org](http://belaruspartisan.org) («Белорусский партизан»). Через месяц, 24 января 2018 года, был ограничен доступ к еще одному популярному интернет-ресурсу – [charter97.org](http://charter97.org) («Хартия'97»).

В случае с «Белорусским партизаном» Мининформ обосновал свое решение «результатами мониторинга этого ресурса, который выявил систематическое нарушение законодательства о средствах массовой информации». «На указанном информационном ресурсе, размещенном за пределами национального сегмента сети Интернет, регулярно размещаются материалы, в которых содержится запрещенная информация», – говорилось в заявлении министерства<sup>32</sup>.

В случае с сайтом «Хартия'97» Мининформ отметил в качестве причины для блокировки «материалы, содержащие информацию, распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь, <...> статьи с указанием даты и места проведения массового мероприятия, разрешение на проведение которого на момент размещения публикации получено не было, <...> распространение посредством сайта [charter97.org](http://charter97.org) информационной продукции ресурса, который решением суда признан экстремистским материалом и внесен в республиканский список экстремистских материалов»<sup>33</sup>.

В обоих случаях решения об ограничении доступа к сайтам принимались непрозрачно, во внесудебном порядке, без уведомления, какие именно материалы стали основанием для блокировки<sup>34</sup>.

Государственный контроль над интернет-пространством в Беларуси был существенно усилен в результате изменений, внесенных в законодательство о СМИ в 2018 году<sup>35</sup>.

Помимо изменения порядка ограничения доступа к интернет-ресурсам они предусмотрели, в частности:

- возможность добровольной регистрации интернет-ресурсов в качестве СМИ, при этом был сохранен сложный разрешительный порядок этой регистрации; интернет-ресурсы, которые

не проходят регистрацию, не имеют прав СМИ, а их корреспонденты – журналистского статуса;

- дополнительные основания для ограничения доступа к интернет-ресурсам (например, использование интернет-ресурса для запрещенной законами Беларуси деятельности);
- обязанность интернет-ресурсов идентифицировать авторов комментариев на своих страницах и форумах, а также проводить модерацию их комментариев под угрозой ответственности за них<sup>37</sup>.

Новые нормы установили также дополнительную ответственность владельцев интернет-ресурсов (ст. 22.9 Кодекса об административных правонарушениях «Нарушение законодательства о СМИ»). За распространение «запрещенной» информации устанавливается штраф. Его максимальный размер для сайтов, зарегистрированных в качестве сетевых изданий, составляет 200 базовых величин (в 2020 году это 5.400 BYN), а для интернет-ресурсов, не имеющих такого статуса, – 100 базовых величин (2.700 BYN). При этом перечень запрещенной информации и подходы к ее определению в законодательстве отсутствуют. Контроль за соблюдением законодательства о СМИ в этой сфере возлагается на сотрудников милиции.

С попытками государства усилить контроль над белорусским сегментом интернета можно связать и увеличение давления на блогеров (уголовные дела в отношении Сергея Петрухина и Андрея Паука)<sup>3</sup>, и так называемое дело БелТА, ставшее самым громким уголовным делом в отношении журналистов в Беларуси за последние годы.

4 марта 2019 года суд Заводского района Минска признал главного редактора ведущего белорусского интернет-портала tut.by Марину Золотову виновной в бездействии должностного лица (ст. 425 Уголовного кодекса) и приговорил ее к штрафу в 7.650 белорусских рублей (около 3.600 долларов США). Кроме того, суд взыскал с нее в пользу государственного информационного агентства БелТА процессуальные издержки в размере 6.000 рублей (около 2.800 долларов США).

Этот приговор поставил точку в «деле БелТА»<sup>38</sup>, возбужденном летом 2018 года. Поводом для его возбуждения послужило несанкционированное использование некоторыми журналистами паролей к подписной ленте сайта БелТА. При этом материалы сайта БелТА находились в открытом бесплатном доступе и размещались попавшими под давление медиа с учетом правил, установленных БелТА, а пароли к подписной ленте не изменялись годами.

7–9 августа 2018 года в редакциях информационной компании БелаПАН, портала tut.by, редакциях некоторых других медиа, а также в квартирах ряда их сотрудников прошли обыски. Во время них были изъяты профессиональная техника и носители информации. Около 20 журналистов были задержаны и допрошены следователями, 8 – отправлены в изолятор временного содержания на срок до трех суток. В отношении 15 журналистов были возбуждены уголовные дела по ч. 2 ст. 349 Уголовного кодекса (несанкционированный доступ к компьютерной информации, совершенный из корыстной или иной личной заинтересованности).

Действия следователей вызвали протесты со стороны правозащитников, журналистских организаций и международных структур (в том числе Совета Европы, Евросоюза, ОБСЕ). В конце 2018 года уголовные дела в отношении 14 журналистов были прекращены с привлечением их к административной ответственности в виде крупных штрафов и фактическим принуждением к уплате компенсаций БелТА и газете Администрации президента «СБ. Беларусь сегодня».

Единственной обвиняемой, привлеченной по «делу БелТА» к уголовной ответственности, стала Марина Золотова.

«Приговор и штраф Марине Золотовой, главному редактору tut.by, вместе с непропорциональными мерами правоохранных органов против БелаПАН и tut.by в 2018 году могут оказать негативное воздействие на независимые СМИ в Беларуси», – отметил представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Арлем Дезир<sup>39</sup>.

Международная организация «Репортеры без границ» назвала приговор Марине Золотовой «актом запугивания в отношении независимых медиа в Беларуси». «То, как белорусские власти настойчиво занимались этим делом с самого начала, показывает их решимость подорвать конкурентов государственных СМИ», – заявил глава бюро организации по Восточной Европе и Центральной Азии Йоханн Бир<sup>40</sup>.

## Уголовное законодательство о диффамации

В Уголовном кодексе Беларуси имеется шесть статей, устанавливающих ответственность за диффамацию:

- 188 «Клевета»,
- 189 «Оскорбление»,
- 367 «Клевета в отношении Президента Республики Беларусь»,
- 368 «Оскорбление Президента Республики Беларусь»,
- 369 «Оскорбление представителя власти»,
- 391 «Оскорбление судьи или заседателя».

Кроме того, ст. 369-1 предусматривает ответственность за дискредитацию Республики Беларусь.

Статьи 188 и 189 устанавливают уголовную ответственность за клевету и оскорбление, совершенные в течение года после наложения мер административного взыскания за такие же действия. К уголовной ответственности по этим статьям можно также привлечь за клевету либо оскорбление в публичном выступлении, произведении, средствах массовой информации.

Именно по этим двум статьям был обвинен брестский блогер Сергей Петрухин. 18 апреля 2019 года суд Ленинского района Бреста признал его виновным в клевете и оскорблении сотрудников милиции. Суд приговорил

Петрухина к штрафу в 9.180 BYN (что на тот момент было эквивалентно приблизительно 4.400 долларам США), а также обязал его выплатить в качестве компенсации морального вреда сотрудникам милиции в общей сложности 7.500 рублей (около 3.600 долларов США)<sup>41</sup>. Основанием для привлечения блогера к уголовной ответственности стали видеоролики, которые были сняты в марте 2018 года и транслировались на YouTube. В этих видеороликах Сергей Петрухин заявил о причастности ряда сотрудников милиции к избиению человека в милицейском участке после того, как потерпевший гражданин обратился в правоохранительные органы с требованием расследования инцидента и рассказал об этом блогеру.

Перед началом судебного процесса 14 белорусских правозащитных организаций выступили с требованием прекратить уголовное преследование Сергея Петрухина. По их мнению, оно имело политически мотивированный характер и связано исключительно с реализацией им гарантированных Конституцией и международными нормами прав в области свободы выражения мнения, сбора и распространения информации<sup>42</sup>.

Статьи Уголовного кодекса 367 «Клевета в отношении Президента Республики Беларусь» (максимальная санкция – до 5 лет лишения свободы) и 368 «Оскорбление Президента Республики Беларусь» ранее применялись к журналистам. В 2002 году по этим статьям были осуждены главный редактор гродненской газеты «Пагоня» Николай Маркевич и ее корреспондент Павел Можейко, а также главный редактор газеты «Рабочы» Виктор Ивашкевич. В 2011 году за клевету в отношении президента страны был осужден гродненский журналист Андрей Почобут, в отношении которого по этой же статье было возбуждено уголовное дело и в 2013 году.

В последнее время фактов уголовных дел по данным статьям не было, однако они остаются в Уголовном кодексе, несмотря на рекомендации международных организаций.

«Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными

случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания, – отмечается в Комментарии общего порядка № 34, принятом Комитетом по правам человека ООН к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, – Государство-участник не должно допускать ситуаций, когда после предъявления лицу обвинения в клевете судебное разбирательство в отношении этого лица не проводится скорейшим образом, поскольку такая практика оказывает сковывающее воздействие, неправомерно ограничивающее осуществление таким лицом или другими лицами права на свободное выражение мнения».

## **Использование законодательства о противодействии экстремизму для давления на медиа, журналистов и блогеров**

Закон Республики Беларусь «О противодействии экстремизму» вступил в силу в начале 2007 года<sup>43</sup>. Статья 14 этого закона запрещает издание и распространение, в том числе через средства массовой информации, «экстремистских материалов».

Возможность широкого использования этого закона для ограничения свободы слова изначально заложена в его тексте. Определения, данные в законе терминам «экстремистская деятельность» и «экстремистские материалы», неопределенны и расплывчаты. На их основании возможно признавать экстремистскими едва ли не любые критические материалы, что нередко и происходило на практике.

Применение Закона «О противодействии экстремизму» в отношении медиа было начато вскоре после его принятия. «Экстремистскими» признавались многие информационные материалы, которые сотрудники милиции и таможни задерживали у граждан при провозе за границу. В частности, это были диски с записями концертов и фильмов (2008 год), фотоальбом «Прэс-фота Беларусі 2011» (2013).

В августе 2014 года в Беларуси была создана Республиканская экспертная комиссия по оценке информационной продукции на предмет наличия

(отсутствия) в ней признаков проявления экстремизма, которая получила своеобразную монополию на выявление «экстремизма» в стране. Кроме того, созданы соответствующие областные комиссии.

Республиканская комиссия начала действовать с января 2015 года при Мининформе. В декабре 2016 года решение комиссии о наличии признаков экстремизма в статьях трех белорусских авторов, публиковавшихся в российских СМИ – Юрия Павловца, Дмитрия Алимкина и Сергея Шиптенко (так называемое дело регнумовцев – по названию российского информационного агентства, публиковавшего их статьи), послужило основанием для возбуждения в их отношении дела по ст. 130 Уголовного Кодекса Республики Беларусь «Разжигание расовой, национальной, религиозной либо иной социальной вражды или розни» и заключения их под стражу. 2 февраля 2018 года Минский городской суд признал их виновными и назначил наказание в виде пяти лет лишения свободы с отсрочкой исполнения наказания на три года. Осужденные были освобождены в зале суда.

Ранее, в августе 2016 года, суд признал экстремистскими девять статей, опубликованных на сайте 1863x.com блогера Эдуарда Пальчиса. 28 октября 2016 года Минский городской суд приговорил Пальчиса к 1 году и 9 месяцам ограничения свободы без направления в исправительное учреждение. Эдуард Пальчис был освобожден в зале суда в связи с зачетом времени его пребывания под стражей до вынесения приговора.

В последнее время увеличилось количество случаев привлечения журналистов и активистов к административной ответственности за публикации в социальных сетях. Основанием для этого называется ст. 17.11. Кодекса об административных правонарушениях. Она устанавливает ответственность за распространение информационной продукции, содержащей призывы к экстремистской деятельности или пропагандирующей такую деятельность.

Так, журналист-фрилансер Александр Денисов был оштрафован на 612,5 BYN за репост двух видео об участии брестских анархистов в протестной акции 2017 года «Марш дармоедов»<sup>44</sup>.

В конце 2018 года Александр Горбач<sup>45</sup> и Николай Дедок<sup>46</sup> были оштрафованы за размещение в соцсетях иллюстраций с символами, признанными экстремистскими, хотя в своих постах они критиковали проявления неонацизма.

Подробный анализ использования «антиэкстремистского» законодательства для ущемления свободы выражения мнения содержится в совместном аналитическом докладе правозащитных организаций Беларуси «Противодействие экстремизму и права человека. Национальное антиэкстремистское законодательство и правоприменительная практика». Доклад также содержит конкретные рекомендации правозащитников по изменению законодательства по противодействию экстремизму и практики его применения в Беларуси<sup>48</sup>.

## **Законодательство о медиа и практика его применения: рекомендации**

Необходимо отметить, что большинство рекомендаций, предложенных в аналитическом докладе «За реформы СМИ в Беларуси» (2014), так и не были выполнены. Целью этих рекомендаций является усиление свободы выражения мнений в Беларуси, а также приведение законодательства страны в соответствие с международными обязательствами Республики Беларусь в этой сфере.

В докладе, в частности, содержатся следующие предложения по изменению Закона «О средствах массовой информации»:

- Главным принципом регулирования журналистики должна стать независимая саморегуляция; журналисты любых медиа, традиционных и онлайн, включая фрилансеров, должны иметь равные права для своей профессиональной деятельности.
- Процедура регистрации СМИ должна быть максимально упрощена, производиться в уведомительном порядке и исключать любые искусственные ограничения для входа на рынок СМИ.

- Следует исключить возможность прекращения деятельности СМИ во внесудебном порядке; Министерство информации не должно иметь полномочий по применению санкций в отношении средств массовой информации (включая инициирование дел о закрытии СМИ на основании вынесенных им предупреждений).

Шесть статей Уголовного кодекса Беларуси должны быть отменены:

- Статья 188 «Клевета»;
- Статья 189 «Оскорбление»;
- Статья 367 «Клевета в отношении Президента Республики Беларусь»;
- Статья 368 «Оскорбление Президента Республики Беларусь»;
- Статья 369 «Оскорбление представителя власти»;
- Статья 369–1 «Дискредитация Республики Беларусь».

Равный и полный доступ к общественно значимой информации должен быть обеспечен для всех журналистов любых медиа. Институт аккредитации не должен применяться для ограничения доступа к информации. Существующий запрет на сотрудничество с иностранными СМИ без аккредитации должен быть устранен как противоречащий Конституции Беларуси и ее международным обязательствам в области свободы выражения.

# ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ БЕЛАРУСИ В МЕДИЙНОЙ СФЕРЕ

Проблема информационной безопасности Беларуси оказалась в центре внимания после 2014 года. После аннексии Крыма Российской Федерацией и начала вооруженного конфликта в Украине резко возросло количество недостоверной информации, распространяемой российскими медиа. В этой связи появились опасения насчет вероятности распространения технологий «гибридной войны» и на Беларусь.

В частности, они были озвучены в докладе «Модернизация медийного законодательства Республики Беларусь в сфере защиты национального информационного пространства»<sup>49</sup>.

«Социологические исследования показывают, что большинство граждан Беларуси не в состоянии критично воспринимать распространяемую СМИ информацию и разделяют российскую позицию по этому вопросу. Так, в соответствии с результатами социологических опросов, около 60% респондентов, отвечая на вопрос о присоединении Крыма к России, согласились с российским месседжем («это возвращение России русских земель, восстановление исторической справедливости»). Между тем официальная позиция белорусских властей относительно Крыма и событий в Украине иная. Но белорусские государственные СМИ, доминирующие в информационном пространстве страны, не смогли донести эту позицию до своей аудитории и разъяснить ее», – отмечали авторы доклада.

В результате проведенного исследования были сделаны, в частности, следующие выводы:

- Абсолютное большинство международных соглашений в сфере национальной безопасности, в том числе информационной, Беларусь заключила с государствами, входящими в СНГ. Поэтому европейские механизмы противодействия разжиганию ненависти, распространению другой информации, запрещенной в соответствии с международными стандартами, не используются в Беларуси, так как она не участвует в соответствующих международных соглашениях.
- Меры по защите информационного пространства страны не влияют на работу в нем крупных российских медиа, но «выдавливают» из него медиа других стран, которые могли бы дать белорусской аудитории альтернативный взгляд на происходящее в мире.
- Развитию независимых белорусских медиа, которые также могли бы стать противовесом российским СМИ, препятствуют как жесткое законодательство страны в сфере выражения мнения, так и довольно слабый медиарынок и избыточное государственное регулирование экономических процессов.
- В Беларуси ограничивается доступ аудитории к контенту, который рассматривается властями как нежелательный. При этом многие ограничительные механизмы не соответствуют обязательствам Республики Беларусь в сфере свободы выражения мнения. Они могут быть использованы для защиты национальных интересов страны от внешних угроз, но пока применяются преимущественно для ограничения возможности сторонников демократических перемен донести свое видение ситуации до массовой аудитории.
- Опасность внешней информационной угрозы со стороны основных стратегических партнеров Беларуси практически не рассматривается.

При этом российская пропаганда в Беларуси распространяется большей частью не непосредственно российскими телеканалами, а юридически белорусскими, которые включены в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, утвержденный правительством Беларуси, и обязательны для распространения всеми вещателями и кабельными операторами<sup>48</sup>.

## Пророссийская пропаганда на белорусском телевидении

Последний вывод подтверждается мониторингами пророссийской пропаганды и риторики углубленной интеграции, которые провела Белорусская ассоциация журналистов в 2018<sup>50</sup> и 2019<sup>51</sup> годах.

В период исследования четыре из восьми телеканалов, входящих в обязательный общедоступный пакет (спортивный канал «Беларусь 5» не исследовался), демонстрировали в прайм-тайм более 60% продукции российского производства. Если добавить фильмы и сериалы российского производства, то суммарное время присутствия российской телепродукции в белорусском телеэфире оказывается еще большим.

Вкрапления контента, произведенного не в России и не в Беларуси, в эфирную сетку остаются незначительными и достигаются в основном за счет трансляции художественных фильмов. Передачи украинского производства, которые появились в белорусском телеэфире, в подавляющем большинстве – развлекательные.

Общий характер материалов, посвященных белорусско-российским отношениям, был внутренне противоречивым – от парадных сюжетов о братстве народов, общей истории, общем языке, общих врагах до критики поведения властей Российской Федерации по отношению к Беларуси. С возрастанием напряженности в отношениях между Беларусью и Россией в экономической сфере суверенная риторика стала заметно жестче. При этом в белорусском эфире по-прежнему доминировал «русский мир» – от общей российскоцентричной картины мира до превалирования российского развлекательного контента. Таким образом, белорусская аудитория системно и регулярно получает преимущественно российскую медийную повестку дня и прокремлевский взгляд на основные события в мире, в том числе из государственного телевидения, финансируемого из бюджета. Меры, предпринимаемые белорусскими властями для защиты информационного пространства страны, по-прежнему представляются не адекватными реальным угрозам.

## Изменения в антибелорусской дезинформации и пропаганде

С 2016 по 2018 годы произошли серьезные изменения в способах распространения российской дезинформации и пропаганды в Беларуси. Их отмечает в своем исследовании Андрей Елисеев (East Center и iSANS)<sup>52</sup>:

«В сфере дезинформации и пропаганды в отношении Беларуси в интернет-пространстве произошли кардинальные перемены. Со времени «дела Регнума», связанного с уголовным преследованием трех публицистов, которые размещали на ряде российских онлайн-ресурсов авторские материалы касательно Беларуси с использованием языка вражды, это явление не только не уменьшилось в масштабах, но значительно развилось как в количественном, так и в качественном отношении».

Исследование, в частности, выявило около 40 интернет-ресурсов, которые на регулярной основе размещают публикации о Беларуси, содержащие дезинформацию и пропагандистские нарративы, а порой используют и язык вражды. Качественно новым явлением стало появление целого ряда новых активных источников дезинформации, которые всецело посвящены событиям в Беларуси. Ранее основными источниками дезинформации выступали российские сайты с широкой информационной повесткой, которые лишь отчасти фокусировались на Беларуси.

По данным исследования, в 2018 году начала активную деятельность полноценная координируемая сеть региональных сайтов с регулярными публикациями, содержащими язык вражды в отношении различных социальных, политических, религиозных, профессиональных групп населения Беларуси. Сайты этой региональной сети дезинформации используют внешне нейтральное оформление и комбинируют региональный новостной, познавательный и развлекательный контент, взятый из других первоисточников, с собственным агрессивным шовинистическим контентом. Эти особенности позволяют использовать стратегию «троянского коня», когда внимание читателей к целевым материалам привлекается с помощью предоставления разнообразного

нейтрального контента. Сайты региональной сети дезинформации производят активный обмен контентом с другими источниками дезинформации и пропагандистских нарративов по Беларуси. За большей частью региональной сети дезинформации стоит российская организация CIS-ЕМО, которая служила зонтичной организацией «международных наблюдателей» на референдуме 2014 года в Крыму, предшествовавшем аннексии полуострова Российской Федерацией.

## **Действия властей по защите информационного пространства Беларуси**

На фоне «гибридной войны» в Украине белорусские власти стали уделять больше внимания защите информационного пространства страны.

Помимо уже упоминавшегося выше «дела регнумовцев» (см. раздел «Использование законодательства о противодействии экстремизму для давления на медиа, журналистов и блогеров» этого доклада) следует отметить внесение некоторых изменений в Закон о СМИ и принятие Концепции об информационной безопасности Республики Беларусь<sup>53</sup>.

Закон о СМИ в редакции 2018 года в частности предусматривает:

- обязательную регистрацию в Беларуси иностранных СМИ, распространяющих на территории Беларуси свою продукцию с изменением формы или содержания;
- получение разрешения на распространение на территории Беларуси продукции иностранного СМИ без изменения формы и содержания (в том числе на ретрансляцию иностранных телеканалов в кабельных сетях);
- запрет на финансирование СМИ из иностранных источников (за исключением случаев участия их в уставном фонде редакции с долей иностранных инвестиций до 20 процентов);

- установление 30-процентного минимума телепередач, аудиовизуальных произведений, иных сообщений и материалов белорусского производства в ежемесячном объеме вещания телевизионных средств массовой информации.

Однако правила иностранного финансирования СМИ не распространяются на те из них, которые зарегистрированы до вступления изменений в законодательство в силу (т.е. в большинстве своем на наиболее популярные медиа, основанные на российской продукции, и российские франшизы). А для достижения установленного объема передач и материалов белорусского производства законом было отведено два года, установленный же законом объем белорусских теле- и радиопередач представляется явно недостаточным.

18 марта 2019 года Совет безопасности Беларуси утвердил Концепцию информационной безопасности Республики Беларусь. Важнейшей целевой установкой обеспечения информационной безопасности в документе назван «информационный суверенитет Республики Беларусь».

Основными источниками угроз информационно-психологического характера в информационной сфере для Беларуси в Концепции определены информационное противоборство между ведущими мировыми центрами силы и целенаправленное формирование внутри и за пределами страны информационных поводов для дискредитации государственной внешней и внутренней политики.

«В приоритетном порядке необходимо поддерживать сохранение в обществе традиционных социальных устоев и ценностей, открытое и всестороннее информационное обеспечение и сопровождение государственной политики, а также воспрепятствование в законном порядке распространению незаконной и недостоверной массовой информации», – указывается в Концепции. В ней также появилось упоминание о роли белорусского языка как гаранта гуманитарной безопасности государства (пусть и с упоминанием «конституционно закрепленного в государстве двуязычия»).

Однако принципиального изменения подходов к защите информационного пространства не произошло. Концепция информационной безопасности разработана в рамках Концепции национальной безопасности, обладающей большей юридической силой, и не может за них выходить. Это подтверждает и тот факт, что буквально через две недели после утверждения Концепции информационной безопасности Совбезом, 1 апреля 2019 года, вступило в силу Соглашение о сотрудничестве государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в области обеспечения информационной безопасности. Этот документ расставляет совсем иные приоритеты и не рассматривает возможные угрозы информационной безопасности Беларуси со стороны «стратегических союзников».

Вместе с тем власти Беларуси выражают явную обеспокоенность влиянием российских медиа. Это стало очевидным после совещания президента Лукашенко с главами крупнейших государственных медиа страны в феврале 2020 года. «И это право [проводить собственную информационную политику] мы как суверенное и независимое государство должны отстаивать во что бы то ни стало, в том числе на информационном поле», – отметил Лукашенко в ходе совещания<sup>54</sup>.

Уже через несколько дней после совещания главный редактор газеты Администрации президента «СБ. Беларусь сегодня» Дмитрий Жук в телепередаче «Клуб редакторов» на телеканале «Беларусь 1» открыто заявил: «Та риторика ненависти, которая на российских СМИ присутствует в отношении Украины, в любой момент может перекинуться и на нас»<sup>55</sup>.

### **Меры по защите информационного пространства Беларуси в медийной сфере. Рекомендации**

Основные рекомендации в этой сфере были подготовлены группой экспертов в рамках исследования «Модернизация медийного законодательства Республики Беларусь в сфере защиты национального информационного пространства».

Они, в частности, включали в себя следующие предложения:

- пересмотреть Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь с учетом новых вызовов и угроз;
- обеспечить для государственных и негосударственных медиа равные условия для доступа к бюджетному финансированию на конкурсной основе, государственным системам распространения, распределению частотного ресурса, получению лицензий;
- провести открытый конкурс по определению телепрограмм, включенных в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, допустить в телевизионный эфир иностранные телеканалы (в том числе на белорусском, украинском и русском языках), содержание которых соответствует Европейской конвенции о трансграничном вещании и которые могли бы уравновесить влияние российских телепрограмм в белорусском медиапространстве;
- поощрять развитие белорусскоязычного информационного вещания;
- поощрять демонстрацию иностранной аудиовизуальной продукции на языке оригинала с белорусскими субтитрами.

Следует отметить, что некоторые меры, предусмотренные в исследовании, белорусские власти реализовали. В частности, были сняты дискриминационные ограничения по доступу негосударственных печатных медиа к государственным системам распространения («Белпочта» и «Белсоюзпечать»); механизм принятия решения о внесении интернет-ресурсов в список ограниченного доступа стал более прозрачным, теперь предусмотрена возможность обжаловать такие решения в суде.

Однако в целом законодательство и практики в сфере защиты информационного пространства Беларуси по-прежнему не отвечают сегодняшним вызовам.

## Инициатива по локализации глобальных интернет-сервисов

В качестве позитивного примера действий профессионального сообщества в поддержку информационной безопасности страны и развития белорусского медиарынка можно привести декларацию «О необходимости географической локализации интернет-сервисов и признания интернет-сегмента Беларуси отдельным рынком»<sup>5</sup>. Она ставит целью добиться от глобальных интернет-корпораций признания Беларуси как отдельного рынка и географически локализовать их сервисы для жителей Беларуси.

«В последние годы одними из самых заметных продуктов глобальных интернет-корпораций стали рекомендательные новостные сервисы. Запуск новостных рекомендательных агрегаторов существенно повлиял на медийный рынок Беларуси. Сейчас корпорации не учитывают страновые особенности и зачастую игнорируют необходимость географической привязки контента по стране его создания. Отсутствие полноценного геотаргетинга ставит в неравные условия журналистские редакции в Беларуси по сравнению с тем, как работают их коллеги в России, Украине, Литве, Латвии и Польше. Интернет-корпорации не выделяют Беларусь как самостоятельную страну и определяют белорусских пользователей в обобщенный русскоязычный сектор либо лишь частично локализуют контент. Это ослабляет внутренний медийный рынок и препятствует его полноценному развитию. Игнорирование интернет-корпорациями необходимости локализовать сервисы для Беларуси противоречит Концепции информационной безопасности, утвержденной в марте 2019 года. Это напрямую воздействует на информационную сферу Беларуси и нарушает информационный суверенитет нашей страны», – говорится в тексте декларации.

Документ подписали руководители крупнейших онлайн-медиа Беларуси и ряд медиаэкспертов. Коалиция выразила намерение выступить с обращением к Google, Yandex, Mail.ru, Opera, Microsoft, Apple и другим корпорациям с требованием учитывать потребности белорусского рынка и предпринять все возможные действия по решению проблемы.

Эти обращения включают в себя два предложения:

- Выделить Беларусь как отдельный регион потребления новостного и другого информационного контента, в том числе обособить белорусскую повестку дня от новостей соседних русскоязычных стран.
- Предоставить белорусским медиа приоритет в ранжировании источников информации в рекомендательных системах для пользователей, выбравших регион Беларусь как основной.

# СНОСКИ

1. За реформы СМИ в Беларуси: аналитический доклад о свободе СМИ в Беларуси, 2014:  
[https://baj.by/sites/default/files/analytics/files/belarus\\_media\\_freedom\\_by\\_web.pdf](https://baj.by/sites/default/files/analytics/files/belarus_media_freedom_by_web.pdf)
2. Freedom in the World:  
<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
3. 2019 World Press Freedom Index, Reporters without Borders:  
<https://rsf.org/en/ranking/2019#>
4. Положение в области прав человека в Беларуси: доклад специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси Анаис Марэн:  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/223/86/PDF/N1922386.pdf?OpenElement>
5. «Практика наказания журналистов без аккредитации в Беларуси вредит свободе СМИ, заявил Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ»:  
<https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/380386>
6. Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований / Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. – Минск: 2018
7. Обзор наиболее популярных программ и сериалов, показанных на белорусских каналах в январе – апреле 2018 года, «АМГ-Консалт»:  
[http://amg-consult.by/publication/program\\_review/](http://amg-consult.by/publication/program_review/)
8. Open Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood. Annual survey report: Belarus:  
[https://euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-07/EUNEIGHBOURS%20east\\_AS2019report\\_BELARUS.pdf](https://euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-07/EUNEIGHBOURS%20east_AS2019report_BELARUS.pdf)
9. Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований / Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. – Минск: 2018.
10. Министерство информации Республики Беларусь. Сведения о средствах массовой информации на 1 марта 2020 года:  
<http://mininform.gov.by/by/activities/statystyka-galiny/>
11. Закон Республики Беларусь № 269-3 от 16 декабря 2019 года «О республиканском бюджете на 2020 год»:  
[http://minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon\\_161219\\_269z.pdf](http://minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_161219_269z.pdf)

12. «Белсат. Давление властей»  
<https://belsat.eu/about/tsisk-uladau>
13. «Обыск в «Белсате». Дверь хотели пилить болгаркой, вынесли всю технику». Захар Щербаков, Naviny.by:  
<https://naviny.by/article/20190409/1554794819-obysk-v-belsate-sotrudniki-mchs-hoteli-bolgarkoy-spilit-dveri-v-ofise>
14. «Лукашенко поручил создать телеканал по типу Euronews», Naviny.by:  
<https://naviny.by/new/20200211/1581430429-lukashenko-poruchil-sozdat-telekanal-po-tipu-euronews>
15. «Развітання з радёхвалямі», «Радые Свабода»:  
<https://www.svaboda.org/p/7152.html>
16. Сайт Ассоциации издателей региональной прессы:  
<http://masmedi.by/about>
17. «Независимые газеты возвращаются в киоски и подписку», Naviny.by:  
<https://naviny.by/article/20170322/1490177192-nezavisimye-gazety-vozvrashchayutsya-v-kioski-i-podpisku>
18. Информационное общество в Республике Беларусь: статистический сборник. Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2019:  
<https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/fac/facac4a309c011aab5f9ed856bd3da49.pdf>
19. Социальные сети в Беларуси, Brand Analytics:  
<https://br-analytics.ru/blog/belarus-october-2019>
20. Digital 2020: Belarus, We Are Social, Hootsuite:  
<https://datareportal.com/reports/digital-2020-belarus>
21. Оценка пользования мессенджерами в Беларуси:  
<http://www.infopolicy.biz/?p=11830>
22. Сопещание с руководителями ведущих государственных СМИ. Официальный сайт президента Беларуси:  
[http://president.gov.by/by/news\\_by/view/narada-z-kiraunikami-vjaduchyxdzjarzhaunyx-srodkau-masavaj-infarmatsyi-23019](http://president.gov.by/by/news_by/view/narada-z-kiraunikami-vjaduchyxdzjarzhaunyx-srodkau-masavaj-infarmatsyi-23019)
23. Статистика Telegram-каналов, Беларусь:  
<https://by.tgstat.com>
24. «Рынок интернет-рекламы Беларуси: две победы и одна угроза», Ксения Иванова, доклад на конференции "Деловой интернет":  
[https://www.youtube.com/watch?v=o\\_vEFTBO15M](https://www.youtube.com/watch?v=o_vEFTBO15M)
25. «Государственные телеканалы уходят от посредников при продаже рекламного времени», БелТА: <https://www.belta.by/society/view/gosudarstvennye-telekanaly-uhodjat-ot-posrednikov-pri-prodazhe-reklamnogo-vremeni-361420-2019/>
26. Мониторинг Media IQ:  
<http://mediaiq.by/monitoring>

27. Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации», Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро представителя по вопросам свободы СМИ, 2008 год:  
<http://www.osce.org/ru/fom/32600?download=true>
28. Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 декабря 2008 г. № 2015:  
[http://mfa.gov.by/upload/vv/post\\_2015\\_accreditation.pdf](http://mfa.gov.by/upload/vv/post_2015_accreditation.pdf) fom/32600?download=true
29. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе:  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_ru.pdf)
30. «Штрафы журналистам по ст. 22.9 КоАП», БАЖ:  
<https://baj.by/ru/analytics/shtrafy-zhurnalistam-po-st-229-koap-obnovlyaetsya>
31. Указ Президента Республики Беларусь № 60 от 1 февраля 2010 года «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»:  
<http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000060>
32. «14 декабря 2017 г. принято решение об ограничении доступа к интернет-ресурсу belaruspartisan.org», Министерство информации Республики Беларусь:  
[http://mininform.gov.by/news/all/14-dekabrya-2017-g-prinyato-reshenie-ob-ogranichenii-dostupa-k-internet-resursu-belaruspartisan-org/?sphrase\\_id=29552](http://mininform.gov.by/news/all/14-dekabrya-2017-g-prinyato-reshenie-ob-ogranichenii-dostupa-k-internet-resursu-belaruspartisan-org/?sphrase_id=29552)
33. «Доступ к интернет-ресурсу charter97.org ограничен за распространение запрещенной информации», Министерство информации Республики Беларусь:  
[http://mininform.gov.by/news/all/dostup-k-internet-resursu-charter97-org-ogranichen-za-rasprostranenie-zapreshennoy-informacii/?sphrase\\_id=29551](http://mininform.gov.by/news/all/dostup-k-internet-resursu-charter97-org-ogranichen-za-rasprostranenie-zapreshennoy-informacii/?sphrase_id=29551)
34. ОО «Белорусская ассоциация журналистов» протестует против блокировки общественно-политических сайтов:  
<https://baj.by/ru/analytics/oo-belorusskaya-associaciya-zhurnalistov-protestuet-protiv-blokirovki-obshchestvenno>
35. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 128-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь»:  
<http://mininform.gov.by/upload/iblock/8dc/8dca9553743c798b828f2f980aa15248.pdf>
36. «Поправки в Закон о СМИ: регистрация интернет-изданий, идентификация комментаторов, блокировка соцсетей», БАЖ:  
<https://baj.by/be/content/popravki-v-zakon-o-smi-registraciya-internet-izdaniy-identifikaciya-kommentatorov-blokirovka>
37. СМИ в Беларуси: электронный бюллетень, январь–июнь, 2019, БАЖ:  
<https://baj.by/be/analytics/masmedyya-u-belarusi-no258-studzen-cherven-2019-g>
38. Naviny.by: «Дело БелТА»:  
<https://naviny.by/plot/delo-belta>

39. «Арлем Дезир: Приговор Золотовой может негативно повлиять на независимые СМИ в Беларуси», БАЖ: <https://baj.by/be/content/arlem-dezir-prysud-zolatavay-mozha-negatyuna-pauplyvac-na-nezalezhnyya-smi-u-belarusi>
40. «“Репортеры без границ”: штраф Золотовой – попытка запугать оставшиеся независимые СМИ Беларуси», tut.by: <https://news.tut.by/economics/628655.html>
41. «В Бресте вынесен приговор блогеру Сергею Петрухину», «Брестская газета»: <https://www.b-g.by/news/v-breste-vyinesen-prigovor-blogeru-sergeyu-petruhinu-video/>
42. «Требуем немедленно прекратить уголовное преследование в отношении блогера Сергея Петрухина». Совместное заявление правозащитных и других организаций гражданского общества Беларуси: <https://baj.by/be/content/patrabuem-neadkladna-spynic-kryminalny-perasled-u-dachynenni-da-blogera-syargeya-pyatruhina>
43. Закон Республики Беларусь № 203-3 от 4 января 2007 года «О противодействии экстремизму»: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700203>
44. «Музыканта оштрафовали за репост видео из запрещенной группы «ВКонтакте», которая не была заблокирована», tut.by: <https://news.tut.by/society/614047.html>
45. «Справа аб экстрэмізме: Гэта nonsens – абвінавачваць антыфашыста ў выкарыстанні нацысцкай атрыбутыкі», БАЖ: <https://baj.by/be/content/sprava-ab-ekstremizme-geta-nonsens-abvinavachvac-antyfashysta-u-vykarystanni-nacysckay>
46. «Асуджэнне нацызму – пад забаронай?». Анастасія Рубанова, «Новы час»: <https://novychas.by/hramadstva/sudny-dzen>
47. [http://spring96.org/files/book/ru/2019\\_extremism\\_ru.pdf](http://spring96.org/files/book/ru/2019_extremism_ru.pdf)
48. Модернизация медийного законодательства Республики Беларусь в сфере защиты национального информационного пространства, BISS: [https://belinstitute.com/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS\\_SA05\\_2016ru.pdf](https://belinstitute.com/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_SA05_2016ru.pdf)
49. Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 407 от 13 мая 2015 года «Об утверждении перечня телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, и определении последовательности (очередности) их распространения»: [http://pravo.by/upload/docs/op/C21500407\\_1431723600.pdf](http://pravo.by/upload/docs/op/C21500407_1431723600.pdf)
50. «Продвижение «русского мира» идет через белорусские ТВ-каналы – БАЖ презентовал мониторинг пророссийской пропаганды», БАЖ: <https://baj.by/be/analytics/prodvizhenie-russkogo-mira-idet-cherez-belorusskie-tv-kanaly-bazh-prezentoval-monitoring>

51. «Мониторинг БАЖ «Пророссийская пропаганда и освещение «углубленной интеграции» на белорусском телевидении», БАЖ:  
<https://baj.by/be/analytics/monitoring-bazh-prorossiyskaya-propaganda-i-osveshchenie-uglublennoy-integracii-na>
52. Кардинальные перемены в антибелорусской дезинформации и пропаганде: анализ количественных и качественных изменений, Андрей Елисеев, East Center, iSANS:  
<http://east-center.org/wp-content/uploads/2019/04/Belarus-Disinformation-Propaganda-2019-RU.pdf>
53. <http://mininform.gov.by/upload/medialibrary/6f8/6f80a36dcb2aac3bcaa330cda20ae733.pdf>
54. «Лукашенко взялся модернизировать свою пропагандистскую машину», Павлюк Быковский, Naviny.by:  
<https://naviny.by/article/20200219/1582092736-lukashenko-vzyalsya-za-modernizaciyu-svoey-propagandistskoy-mashiny>
55. «Клуб редакторов», Телеканал «Беларусь 1», 14 февраля 2020 года:  
[https://www.youtube.com/watch?v=dua8\\_cu9Z-8](https://www.youtube.com/watch?v=dua8_cu9Z-8) <https://press-club.by/dosved/deklaraciya-o-neobhodimosti-geograficheskoy-lokalizacii-internet-servisov-i-priznaniya>
56. <https://press-club.by/dosved/deklaraciya-o-neobhodimosti-geograficheskoy-lokalizacii-internet-servisov-i-priznaniya>

Доклад создан при поддержке Посольства Великобритании в Минске.

Авторы выражают благодарность Павлюку Быковскому,  
Ирине Видановой, Михаилу Дорошевичу, Кириллу Лащенко,  
Галине Малишевской и общественному объединению  
«Белорусская ассоциация журналистов», а также белорусским  
медиаэкспертам, редакторам и журналистам, без работы которых  
создание данного доклада было бы невозможным.

«Медиа в Беларуси 2020. Рынок, законы и информационная безопасность».  
Аналитический доклад

Авторы: Андрей Александров и Андрей Бастунец.  
Дизайн и верстка: Ирина Злобина.

**МЕДІА В БЕЛАРУСІ 2020**  
**МІНСК / 2020**