**Конституционный Суд**

**Республики Беларусь**

220016, г. Минск, ул. Красноармейская, 4

Общественное объединение

«Белорусская ассоциация журналистов»

220004, г. Минск, ул. Кальварийская, 16-265

ОБРАЩЕНИЕ

в порядке ст. ст. 158 – 160 Закона Республики Беларусь

«О конституционном судопроизводстве»

В национальных нормативных правовых актах содержится коллизия между требованиями статьи 36 Закона «О средствах массовой информации», закрепляющих право граждан получать своевременную информацию, и статьи 17 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» устанавливающих чрезмерно длительные сроки для ответа на запрос о предоставлении информации журналистам или редакциям СМИ.

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

Данная правовая норма коррелируется со статьей 34 Конституции Республики Беларусь.

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

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

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

При осуществлении конституционного контроля Конституционный Суд Республики Беларусь неоднократно подчеркивал, что своей деятельностью он стремится утвердить верховенство права, обеспечить непротиворечивость конституционных положений в законотворчестве и правоприменительной практике, защитить права и свободы человека и гражданина посредством конституционного правосудия. В своем послании за 2016 год Конституционный Суд в пункте 1.2 отметил, что: «*неотъемлемой составляющей верховенства права в законотворческой деятельности является принцип правовой определенности, с учетом которого Конституционный Суд в ряде решений формулировал правовые позиции, направленные на устранение в законодательных актах коллизий, пробелов и правовой неопределенности, формирование правовой системы, где нормативные правовые акты находятся во взаимосвязи, согласуются между собой, обеспечиваются ясность, точность и логическая согласованность правовых норм. Неукоснительное соблюдение законодателем принципа правовой определенности способствует правовой безопасности и предсказуемости правового регулирования, повышает гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод личности, служит важным инструментом поддержания доверия граждан к государственной власти и ее институтам».*

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

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

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

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее МПГПП), ратифицированный Республикой Беларусь, гарантирует право на получение информации в тексте статьи 19: *«Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».*

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

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

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

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999 г.), участницей которой является Беларусь, говорится: «Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации,а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство принять все необходимые мерыпо созданию необходимой основы для функционированиясвободных и независимых средств массовой информациии беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества».

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

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

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

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

Не подлежит сомнению важность свободы массовой информации в качестве одной из основ демократии, ее неотъемлемая роль в создании плюралистического и толерантного общества, а также в реализации прав человека. Законодательство о СМИ в Беларуси призвано служить основой для реализации права на доступ к информации и должно соответствовать международным стандартам в этой сфере. Тем не менее приходится констатировать, что оно не отвечает современным реалиям – не содержит гарантий оперативного получения информации юридическими лицами, на которых возложены функции редакции СМИ, и журналистами.

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

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

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

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

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

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

Таким образом, обязательный срок ответа на обращение журналиста за информацией составляет пятнадцать дней. Такой срок нельзя признать адекватным современным условиям функционирования средств массовой информации, обеспечивающим эффективную деятельности СМИ в интересах общества.

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

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

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

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

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

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

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

Исходя из приведенного выше можно утверждать о наличии **коллизии между правом граждан получать своевременную информацию, закрепленным в статье 36 Закона «О средствах массовой информации», и чрезмерно длительным (в условиях стремительного развития информационного общества и увеличения роли сети Интернет в медиасфере) сроком, установленным для ответа на запрос информации журналистом или редакцией СМИ в статье 17 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц».**

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

В отсутствие такого рода гарантий СМИ не могут эффективно содействовать получению своевременной информации гражданами, которое гарантировано им Конституцией и международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, чем ставится под угрозу сама возможность реализации конституционного права на свободу выражения мнения.

Представляется, что для устранения данной коллизии необходимо процедуру ответа на запросы журналистов и редакций СМИ о предоставлении информации регулировать нормами Закона Республики Беларусь «О СМИ», а не Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц». Для более эффективной реализации права на получения гражданами своевременной информации также необходимо предусмотреть менее продолжительные сроки ответа на указанные запросы, а также установить ответственность за ненадлежащее предоставление информации для целей распространения ее в СМИ.

Считаем, что данная ситуация, связанная с указанными выше коллизиями, может быть устранена посредством конституционного контроля в пределах полномочий Конституционного Суда.

На основании изложенного и, руководствуясь ст. ст. 158 – 160 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»,

**ПРОСИМ:**

1. возбудить по настоящему обращению производство по делу об устранении в нормативных правовых актах коллизий с учетом гарантий права на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды;
2. принять решение о необходимости внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство, регулирующее деятельность средств массовой информации и журналистов.

Заместитель Председателя

ОО «Белорусская ассоциация журналистов» О.В. Агеев