

**ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

1. Определение термина «аккредитация журналиста средства массовой информации», данное в пункте 1 статьи 1 Закона «О средствах массовой информации» (далее по тексту – Закона о СМИ, Закона) «Основные термины, применяемые в настоящем Законе, и их определения», не соответствует основополагающему принципу свободы массовой информации и связывает возможность осуществления журналистской деятельности с аккредитацией.

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. Отсутствие аккредитации не является препятствием для осуществления журналистской деятельности. Для освещения событий, происходящих на территории Республики Беларусь и за ее пределами, белорусским журналистам аккредитация вообще не требуется, и в этой части определение, данное в пункте 1 статьи 1, противоречит положениям статьи 34 Закона «Статус журналиста средства массовой информации».

Предлагаем:

пункт 1 статьи 1 исключить либо изложить в следующей редакции:

1. Аккредитация журналиста средства массовой информации — процедура признания полномочий журналиста при государственных органах, политических партиях, других общественных объединениях, иных юридических лицах для создания благоприятных условий для журналистской деятельности при аккредитовавшем органе (организации).

2. В пункте 7 статьи 1 Закона о СМИ дается определение термина «журналист средства массовой информации» — «физическое лицо, занимающееся сбором, редактированием и созданием (подготовкой) информационных сообщений и (или) материалов для юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, связанное с этим юридическим лицом трудовыми либо другими договорными отношениями».

Используемый в Законе о СМИ термин «журналист средства массовой информации» затрудняет возможность занятия журналистской деятельностью в режиме «фриланс», поскольку фактически определяет, что журналист должен быть связан с определенной редакцией СМИ трудовыми или иными договорными отношениями, и вкуче с положениями подпункта 4.9. пункта 4 статьи 34 Закона фактически не допускает возможностей самостоятельной журналистской работы вне договорных отношений с редакциями СМИ (с последующим предложением результатов журналистской деятельности различным редакциям).

Предлагаем:

из определения «журналист средства массовой информации», данного в пункте 7 статьи 1 Закона, слова «средства массовой информации» исключить.

В дальнейшем в указанном Законе и подзаконных актах использовать термин «журналист».

Пункт 7 статьи 1 Закона о СМИ изложить в следующей редакции:

«Журналист — физическое лицо, занимающееся сбором, редактированием и созданием (подготовкой) информационных сообщений и (или) материалов для средств массовой информации, выполняющее такую деятельность на профессиональной либо регулярной основе и (или) связанное с юридическим лицом, выполняющим функции редакции средства массовой информации, трудовыми либо другими договорными отношениями».

3. В статье 1 Закона о СМИ «Основные термины, применяемые в настоящем Законе, и их определения» отсутствует определение понятия «Средство массовой информации, которое распространяется через глобальную компьютерную сеть Интернет».

Не определены параметры Интернет-ресурса, требуемые для отнесения его к СМИ, и не учитывается специфика деятельности в Интернете и его трансграничный характер. При этом Закон содержит ряд отсылочных норм, делегирующих право регламентации деятельности таких СМИ Совету Министров Республики Беларусь.

Из положений Закона о СМИ следует, что средство массовой информации, которое распространяется через глобальную компьютерную сеть Интернет, подлежит регистрации и на него распространяются все положения Закона (включая положения об учредительстве, редакции и т. п.). Это создает ничем не оправданные административные препятствия к размещению информации в Интернете, поскольку позволяет отнести к СМИ и корпоративные сайты юридических лиц, регулярно обновляющих ленты новостей об организации (в том числе государственных органов), и интернет-версии уже зарегистрированных газет, и персональные интернет-страницы граждан, и блоги, и социальные сети, и т. д. Не принимаются во внимание такие параметры, как характеристика и цели размещаемой информации, посещаемость сайта, месторасположение сервера и др. Средства массовой информации, которые распространяются через глобальную компьютерную сеть Интернет, не разграничиваются в зависимости от размера и периодичности обновления (термин «регулярно» применительно к Интернет-СМИ в Законе не раскрыт, но по аналогии здесь возможна его трактовка как «не реже чем раз в 6 месяцев»). Тем самым данный пункт противоречит решению Комитета по правам человека ООН № 780/1977 от 20 марта 2000 г. «Лапцевич против Беларуси», из которого следует, что требование об обязательной регистрации малых и нерегулярных изданий является неуместно обременительным, оказывающим сковывающий эффект на свободу слова, а его существование никак не может быть оправдано в демократическом обществе и ограничивает «авторскую свободу на передачу информации» (параграфы 8.1-8.5).

Предлагаем при определении термина «средство массовой информации, которое распространяется через глобальную компьютерную сеть Интернет» учесть опыт Российской Федерации, в которой регистрация Интернет-СМИ носит не разрешительный, а добровольный характер (владельцы Интернет-ресурсов регистрируют их как СМИ, если хотят получить права и возможности, предоставляемые российским законодательством о СМИ, в том числе налоговые преференции для редакций).

Предлагаем:

статью 1 Закона дополнить следующим пунктом:

«Средство массовой информации, которое распространяется через глобальную компьютерную сеть Интернет, — форма периодического распространения массовой информации с использованием глобальных информационных сетей, зарегистрированная в качестве средства массовой информации по решению учредителя средства массовой информации».

4. Статья 6 Закона о СМИ «Недопустимость монополизации средств массовой информации» не определяет реальных механизмов борьбы с монополизацией и концентрацией в сфере СМИ.

Антимонопольное регулирование в сфере СМИ должно быть более подробным. В частности, оно должно включать в себя ограничения перекрестного владения СМИ (одновременно печатными и электронными), определять методы контроля над концентрацией в сфере СМИ, полномочия государственных органов в данной сфере, специфические меры, применяемые к нарушителям антимонопольного законодательства и т.д. Целесообразно принятие отдельного закона, регламентирующего вопросы концентрации и монополизации средств массовой информации.

Предлагаем:

Статью 6 Закона дополнить пунктом 2 в следующей редакции:

«Гарантии от монополизации средств массовой информации, издательско-полиграфических мощностей и систем распространения средств массовой информации устанавливаются законом».

5. Абзац 2 пункта 1 статьи 11 Закона о СМИ «Государственная регистрация средств массовой информации» определяет, что порядок государственной регистрации средств массовой информации, распространяемых через глобальную компьютерную сеть Интернет, определяется Советом Министров Республики Беларусь. При этом, как указывалось выше, отсутствуют законодательно определенные критерии отнесения Интернет-ресурсов к СМИ. Положение о государственной регистрации таких СМИ может создать ничем не обоснованные административные препятствия к размещению информации в глобальной компьютерной сети Интернет. Тем более недопустимо в таких условиях делегирование полномочий на принятие правового акта на подзаконном уровне.

Предлагаем:

Абзац 2 пункта 1 статьи 11 Закона изложить в следующей редакции:

«Регистрация средств массовой информации, которые распространяются через глобальную компьютерную сеть Интернет, может быть произведена по решению учредителей таких средств массовой информации в порядке, установленном настоящим Законом, с учетом особенностей, определенных Советом Министров Республики Беларусь».

6. Пункт 4 статьи 17 Закона о СМИ «Порядок распространения продукции средства массовой информации» устанавливает, что порядок распространения

продукции средств массовой информации, распространяемых через глобальную компьютерную сеть Интернет, определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Выше уже указывалось, что при отсутствии законодательно определенных критериев отнесения Интернет-ресурсов к СМИ попытки правового регулирования деятельности в Интернете могут создать ничем не оправданные административные препятствия к размещению информации в глобальной компьютерной сети Интернет. Регулирование распространения информации в глобальной компьютерной сети Интернет возможно на основании международных соглашений, а не на национальном уровне, и тем более – не подзаконным актом.

В этой связи предлагаем:

пункт 4 статьи 17 Закона исключить.

7. Согласно подпункту 4.9 пункта 4 статьи 34 Закона о СМИ форму служебного удостоверения журналиста средства массовой информации, зарегистрированного на территории Республики Беларусь, устанавливает Министерство информации.

Форма служебного удостоверения журналиста установлена Постановлением Министерства информации от 6 октября 2008 г. № 12 «Об утверждении формы служебного удостоверения журналиста средства массовой информации, зарегистрированного на территории Республики Беларусь».

Эти положения указанных правовых актов не предусматривают возможности занятия самостоятельной журналистской деятельностью вне редакции конкретного СМИ с последующим предложением результатов журналистской работы различным редакциям СМИ.

Предлагаем:

из пункта 4.9 пункта 4 статьи 34 Закона о СМИ, а также из названия и текста постановления Министерства информации от 6.10.2008 г. № 12 слова «средства массовой информации, зарегистрированного на территории Республики Беларусь» исключить.

Из формы служебного удостоверения журналиста слова «средство массовой информации» исключить.

Предоставить право выдачи служебных удостоверений журналиста общественным организациям и профессиональным союзам журналистов.

8. Статья 35 «Аккредитация журналистов средства массовой информации» вкпе с определением этого термина, данного в пункте 1 статьи 1 Закона о СМИ создает предпосылки для ограничения журналистской деятельности.

Между тем, отсутствие аккредитации не должно являться препятствием для осуществления журналистской деятельности.

«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.

(Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ, 2008 г.))

Однако на практике институт аккредитации в Беларуси используется для ограничения доступа журналистов к информации. Более того, оспорить отказ в аккредитации невозможно, поскольку суды отказываются принимать такие жалобы на действие (бездействие) государственных органов и их должностных лиц к рассмотрению.

Предлагаем:

Дополнить статью 35 Закона о СМИ пунктами 3-6 следующего содержания:

«3. Отсутствие аккредитации не является препятствием для осуществления журналистской деятельности при государственном органе, политической партии, общественном объединении, ином юридическом лице.

4. Органы, организации, учреждения, при которых аккредитован корреспондент, обязаны сообщать ему о предстоящих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для осуществления журналистской деятельности.

5. Аккредитованный корреспондент имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, которые проводятся аккредитовавшими его органами, организациями, учреждениями, за исключением случаев, когда ими проводятся закрытые мероприятия.

6. Журналист может быть лишен аккредитации, если им распространены сведения, не соответствующие действительности, порочащие деловую репутацию юридического лица, аккредитовавшего журналиста. Факт распространения подобных сведений должен быть установлен судебным решением.

Отказ от аккредитации либо лишение аккредитации могут быть оспорены журналистом либо юридическим лицом, выполняющим функции редакции средства массовой информации, в судебном порядке».

Пункт 3 действующей редакции статьи 35 Закона о СМИ считать пунктом 7.

9. Пункт 4 статьи 35 Закона о СМИ и пункт 9 Положения о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 25.12.2008 г. № 2015, запрещают осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации на территории Республики Беларусь без аккредитации.

На практике запрещается либо ограничивается и деятельность журналистов-фрилансеров, которые сотрудничают с иностранными средствами массовой информации. Так, прокуроры неоднократно выносили официальные предупреждения белорусским гражданам за осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации на территории Республики Беларусь без аккредитации (несмотря на то, что эти граждане не состояли в штате редакций иностранных СМИ и не могли по законодательству быть аккредитованными от их имени).

Положение об аккредитации журналистов иностранных СМИ не должно ограничивать право любого белорусского гражданина, не состоящего в штате редакции иностранного СМИ, собирать и распространять информацию, готовить материалы и предлагать их другим СМИ, в том числе и иностранным (давать или брать интервью, публиковать свои статьи в зарубежных газетах, предлагать аудио-, видеоматериалы, направлять письма для публикации и т. д.). Это гарантировано статьей 19

Международного Пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Беларусью, в соответствии с которой *«каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает право 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»*. Это же подтверждается и Законом «Об авторском праве и смежных правах», в соответствии с которым автор имеет исключительное право на использование своего произведения (в том числе право определять, где и на каких условиях его обнародовать).

Более того, установленные указанными выше правовыми актами ограничения и запреты не могут применяться и в отношении журналистов иностранных СМИ, поскольку вытекает из ограничительного понимания института аккредитации и противоречит статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Предлагаем:

пункт 4 статьи 35 Закона о СМИ и пункт 9 Положения о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 25.12.2008 г. № 2015, из указанных нормативных актов исключить.

10. Статья 36 Закона о СМИ «Право на получение, хранение и распространение информации» не дает никаких гарантий журналистам на получение информации и не содержит механизмов по реализации этого права.

Предлагаем:

статью 36 изложить в следующей редакции:

«1. Каждому 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.

2. Журналисты имеют право получать, хранить и распространять полную, достоверную и своевременную информацию от государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц и их должностных лиц.

3. Государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица, а также их должностные лица обязаны представлять сведения о своей деятельности средствами массовой информации путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и иными доступными способами, как по собственной инициативе, так и в ответ на обращение (запрос) журналистов.

4. При обращении (запросе) журналистов к государственному органу, политической партии, другому общественному объединению, иному юридическому лицу, а также их должностным лицам ответ по существу данного обращения (запроса) должен быть дан не позднее 10 суток с момента обращения.

5. Запрещается необоснованный отказ на обращение (запрос) журналиста в предоставлении 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. Отказ в предоставлении информации влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь».

11. Статья 38 Закона о СМИ «Информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено» противоречит международным обязательствам (статья 19 Пакта о гражданских и политических правах) и Конституции Республики Беларусь (статья 34).

Приведенный в данной статье перечень случаев ограничения свободы массовой информации не закрыт и дает возможность расширительного толкования случаев злоупотребления массовой информацией. Некоторые его положения тавтологичны (например, о запрете на распространение информации, распространение которой запрещено актами законодательства Республики Беларусь — пункт 1.3) и позволяют ограничивать свободу средств массовой информации не законом, а актами законодательства (т. е. нормативно-правовыми актами, издаваемыми любыми государственными органами любого уровня).

Подпункт 1.1. пункта 1 статьи 38 противоречит международно-правовым обязательствам Республики Беларусь.

Предлагаем:

статью 38 изложить в следующей редакции:

«Статья 38. Информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено.

Запрещается использовать средства массовой информации для:

- 1. пропаганды войны;*
- 2. разжигания национальной, расовой или религиозной вражды;*
- 3. призывов к насильственному захвату власти, изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности страны;*
- 4. разглашения сведений, представляющих собой государственную либо иную специально охраняемую законом тайну;*
- 5. распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан.*

Использование средств массовой информации в указанных целях влечет установленную законом ответственность».

12. В пункте 2 статьи 39 Закона о СМИ «Защита источника информации» говорится, что источник информации и данные о физическом или юридическом лице, предоставившем сведения, называются, в частности, по требованию органа уголовного преследования в связи с производством предварительного расследования.

Указанная норма подрывает принцип защиты журналистских источников и создает предпосылки для использования органов уголовного преследования в целях давления на журналистов, установления источников нежелательной информации или сведений о лицах, ее предоставивших.

Предлагаем:

пункт 2 статьи 39 изложить в следующей редакции:

«Источник информации и имя лица, предоставившего сведения, могут быть названы только по требованию суда, если это необходимо для рассмотрения дела, находящегося в его производстве».

13. Статья 49 Закона о СМИ «Письменное предупреждение» придает предупреждениям, выносимым Министерством информации редакциям СМИ свойства санкции. (В соответствии со ст. 51 Закона выпуск СМИ может быть прекращен в случае

получения редакцией предупреждений, вынесенных Министерством информации либо прокуратурой).

В существующем виде вынесение предупреждений является косвенной цензурой. В случае сохранения в Законе возможности прекращения выпуска СМИ после вынесения в его адрес предупреждений необходимо установить исчерпывающий перечень оснований для вынесения предупреждений, получение которых редакцией может повлечь прекращение выпуска СМИ, срок и порядок их вынесения (см. п. 11 настоящих Основных предложений).

Предлагаем:

Из подпункта 1.1. пункта 1 статьи 49 закона исключить слова «совершения действий, противоречащих требованиям настоящего Закона, в том числе»

Пункт 2 статьи 49 дополнить абзацем следующего содержания:

«Письменное предупреждение выносится не позднее 1 месяца после подтверждения судом факта совершения средством массовой информации действий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи».

14. Пункт 1 статьи 51 Закона о СМИ «Прекращение выпуска средства массовой информации» устанавливает, что выпуск СМИ может быть прекращен решением суда по иску республиканского органа государственного управления в сфере массовой информации либо прокурора.

Данный пункт не устанавливает, прокурор какого уровня может инициировать процесс о прекращении выпуска СМИ, и противоречит закону «О прокуратуре Республики Беларусь» в части определения мер прокурорского реагирования.

Подпункт 2.2. пункта 2 ст. 51 устанавливает, что республиканский орган государственного управления в сфере массовой информации вправе обратиться в суд с иском о прекращении выпуска средства массовой информации в случае, если юридическому лицу, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, либо учредителю (учредителям) средства массовой информации в течение года было вынесено два и более письменных предупреждений (независимо от тяжести нарушения, послужившего основанием вынесения предупреждения).

В ранее действовавшем Законе «О печати и других средствах массовой информации» прекращение выхода средства массовой информации было возможно лишь в случае неоднократного в течение года нарушения им требований статьи 5 («Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации»), по случаю которых делались предупреждения. Таким образом, перечень случаев, при которых возможно прекращение деятельности СМИ, необоснованно расширен даже по сравнению с ранее действовавшим законодательством и противоречит ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированному Республикой Беларусь.

Статью 51 исключить.

15. Дополнить Закон «О средствах массовой информации» указанием на то, что срок подачи исков о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также о компенсации морального вреда ограничивается одним годом. Это будет соответствовать статье 19 закона, обязывающей юридическое лицо, на которое

возложены функции редакции СМИ, сохранять оригиналы распространенных им информационных сообщений и (или) материалов (записей) в течение одного года после их распространения, выпуска.

В настоящее время срок исковой давности по искам такого рода не установлен, что подрывает возможности субъектов СМИ защищаться против предъявленных к ним требований (в соответствии с Гражданским кодексом обязанность доказывания соответствия действительности распространенных сведений лежит на ответчиках).

Установление сокращенного срока исковой давности не противоречит требованиям статьи 209 Гражданского кодекса Республики Беларусь. В части первой этой статьи указывается, что исковая давность не распространяется на требования, вытекающие из нарушения личных неимущественных прав и других нематериальных благ, *кроме случаев, предусмотренных законодательными актами*. В то же время статья 198 ГК предусматривает, что для отдельных видов требований могут устанавливаться сокращенные сроки исковой давности.

Предлагаем:

дополнить Закон о СМИ статьей 52-1 следующего содержания:

«Иски об опровержении не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию граждан и деловую репутацию организаций, распространенных средствами массовой информации, а также о компенсации морального вреда, причиненного в результате распространения в СМИ информации, ущемляющей права и законные интересы граждан, могут быть поданы в течение года с момента распространения таких сведений.

Максимальный размер компенсации морального вреда по таким искам не может превышать 100 базовых величин».