

**Модернизация медийного законодательства Республики Беларусь
в сфере защиты национального информационного пространства
(проект «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу»
(РЕФОРУМ))**

Содержание:

1. Основная часть

1.1. Определение сферы исследования

1.2. Актуальность проблемы для Беларуси

1.3. Законодательство Республики Беларусь в этой сфере

**2. Основные рекомендации по реформированию медийного законодательства
Республики Беларусь и изменению правоприменительной практики в сфере
защиты информационного пространства**

2.1. Концептуальный подход

2.2. Необходимые меры («дорожная карта»)

1. Основная часть

1.1. Определение сферы исследования

Термин «информационная безопасность» трактуется в различных государствах по-разному.

В демократических странах, в отличие от стран постсоветского пространства и Китая, предпочитают говорить о "кибербезопасности" (или "сетевой безопасности"), понимаемой, как надежность, устойчивость и неприкосновенность компьютерных сетей, какая бы информация по ним ни распространялась (за исключением детской порнографии и подобного уголовно-наказуемого контента). Термин "информационная безопасность» оказывается предпочтительнее для стран, которые испытывают дефицит демократии, так как помимо защиты компьютерных сетей они стремятся предотвращать распространение

информации, которая может представлять угрозу для их политической, экономической и социальной стабильности.

В настоящем исследовании используется термин «информационная безопасность» в трактовке белорусского законодательства – *«состояние защищенности сбалансированных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в информационной сфере»*. При этом такая важная составляющая информационной безопасности как кибербезопасность не рассматривается, поскольку исследование направлено на оценку состояния защищенности информационного пространства страны в медийной сфере.

Говоря об информационной безопасности в этом контексте, необходимо учитывать, что по своей сути действия, направленные на ее достижение, зачастую являются ограничениями свободы выражения мнения. Допустимость таких ограничений рассматривается с учетом международно-правовых стандартов (в том числе – обеспечения плюрализма мнений).

1.2. Актуальность проблемы для Беларуси

Проблему защиты национального информационного пространства Беларуси в медийной сфере актуализировало резкое возрастание количества недостоверной информации, распространяемой трансграничными и иностранными СМИ, в первую очередь российскими, в связи с вооруженным конфликтом в Украине. 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 «меседжем» (*«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.

Результаты исследования группы компаний САТНО (2014 г.) показывают, что наиболее массовым типом СМИ для получения новостной информации в Беларуси по-прежнему является телевидение (доля пользователей - 84,9%), которое и оказывает наибольшее влияние на общество. В меньшей степени жители Беларуси прибегают к таким источникам, как Интернет (доля пользователей - 64,5%), газеты (доля пользователей - 41%) и радио (34,3%).

С проблемами противостояния информационному давлению со стороны соседнего государства столкнулись и другие постсоветские (и не только постсоветские) страны, однако ситуация в Беларуси имеет свои особенности. Среди них следует выделить следующие:

1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, в которой декларируется стремление к «обеспечению баланса интересов личности, общества, государства и их защите от внутренних и внешних угроз», тем не менее, исходит из приоритета, первичности потребностей государства: *«национальные интересы – совокупность **потребностей государства** по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь».*
2. Абсолютное большинство международных соглашений Республики Беларусь в сфере национальной безопасности (в том числе информационной) заключено с государствами, входящими в СНГ. Европейские механизмы противодействия распространению недостоверной информации трансграничными и иностранными СМИ не используются вследствие неучастия Беларуси в соответствующих международных соглашениях.
3. Меры по защите информационного пространства страны, предусмотренные законодательством, не влияют на работу в нем ведущих российских медиа (имеющих по ряду причин привилегированное положение в Беларуси), но «выдавливают» из него медиа других стран, которые могли бы дать белорусской аудитории альтернативный взгляд на происходящее в мире.

Так, из 9 телеканалов, входящих в обязательный общедоступный пакет, (утверждаемый Советом Министров перечень телепрограмм, обязательных для распространения операторами электросвязи, поставщиками услуг электросвязи на территории Республики Беларусь) четыре (НТВ-Беларусь, РТР-Беларусь, СТВ и Мир) транслируют новостные и публицистические программы российского производства.

4. Подавляющее большинство аудитории СМИ отдает предпочтение русскому языку во всех типах информационных источников. Это является следствием языковой политики государства. Между тем, в постсоветских странах именно аудитория медиа на национальных языках оказывается наименее восприимчивой к российской пропаганде.

Данные САТИО свидетельствуют, что большинство белорусов отдает предпочтение русскому языку во всех типах информационных источников, причем наибольшая доля сторонников русскоязычного контента зафиксирована в отношении интернет-источников и телевидения. 64,7% телезрителей предпочитают СМИ со 100%-м вещанием на русском языке (со 100%-м вещанием на белорусском языке – только 1,7%), за смешанное вещание высказалось 32,1% опрошенных, половина из которых отдала предпочтение вещанию в соотношении 75% русского языка и 25% белорусского.

5. Развитие Интернета не изменило и не могло изменить ситуацию в сторону защиты информационного пространства Беларуси, поскольку среди наиболее посещаемых сайтов – российские, и число их пользователей растет.
6. Развитию белорусских медиа, которые также могли бы стать «противовесом» российским СМИ, препятствуют как жесткое законодательство страны в сфере выражения мнения, так и отсутствие реального медиарынка и избыточное государственное регулирование экономических процессов.

Около 80% экономики в Беларуси находится под прямым или косвенным контролем государства. Это приводит к отсутствию нормальной конкуренции и сказывается на развитии рекламного рынка – базы устойчивого развития СМИ.

Ухудшение экономической ситуации и финансовый кризис ведут к еще большему сокращению рекламного рынка.

Рыночных условий для развития медиасектора почти нет. Государство создало неравные условия для государственных и частных СМИ и не способствует честной конкуренции, предоставляя прямые и косвенные преференции для государственных медиа. Государственные издания имеют возможность демпинга в ценообразовании.

7. Белорусские власти стремятся контролировать всё информационное пространство, доступное гражданам Беларуси. Созданы механизмы ограничения доступа к контенту, который рассматривается как нежелательный, во всех СМИ, а также Интернете. При этом ограничительные механизмы не соответствуют обязательствам Беларуси в области свободы слова. Они могут быть использованы для защиты национальных интересов страны от внешних угроз, но пока применяются преимущественно для ограничения возможности сторонников демократических перемен донести своё видение ситуации до массовой аудитории. Опасность внешней информационной угрозы со стороны основных стратегических партнеров Беларуси даже потенциально не рассматривается.

1.3. Анализ белорусского законодательства в этой сфере

Законодательное регулирование деятельности в информационной сфере в Беларуси, казалось бы, позволяет белорусским властям ограничить распространение любого нежелательного для них контента.

В частности, белорусское законодательство содержит следующие нормы, направленные на «закрытие» национального информационного пространства:

- обязательность регистрации в Министерстве информации средств массовой информации (регистрация осуществляется в разрешительном порядке даже для печатных СМИ), распространителей продукции печатных и вещательных СМИ (кроме случаев, когда распространением СМИ занимается его редакция), распространителей и изготовителей другой печатной продукции;
- лицензирование деятельности в области вещания;
- ограничение возможности иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства учреждать средства массовой информации (допускается только совместно с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь);
- запрет на финансирование СМИ из иностранных источников (за исключением случаев участия их в уставном фонде редакции с долей иностранных инвестиций до 20 процентов);
- необходимость регистрации в Беларуси иностранных СМИ, распространяющих на территории Беларуси свою продукцию с изменением формы или содержания, или получения разрешения на распространение на территории Беларуси продукции иностранного СМИ без изменения формы и содержания (в том числе на

ретрансляцию иностранных телеканалов в кабельных сетях);

-- расширительная и неопределенная формулировка информации, распространение которой в СМИ запрещено;

-- неограниченные законом возможности Мининформа выносить предупреждения традиционным СМИ, распространителям продукции СМИ, издателям, изготовителям и распространителям печатной продукции (в случае вынесения редакции или учредителю СМИ двух и более предупреждений Мининформ вправе обратиться в суд с иском о прекращении выпуска СМИ);

-- право Мининформа во внесудебном порядке заблокировать любой Интернет-ресурс (в том числе, зарубежный), а также запретить деятельность распространителя СМИ, лишив его соответствующей регистрации;

-- запрет на деятельность в Беларуси без аккредитации МИД журналистов иностранных СМИ (в том числе белорусских граждан);

-- административная ответственность граждан за незаконное изготовление и распространение продукции СМИ (тракуемое чрезвычайно широко);

-- введение тотального контроля за поведением граждан в Интернете (поставщики интернет-услуг обязываются обеспечивать формирование и хранение актуальных сведений о посещаемых пользователями интернет-услуг информационных ресурсах);

-- противодействие изданию и распространению экстремистских материалов (вплоть до их уничтожения и привлечения к уголовной и административной ответственности их распространителей – при неопределенно широкой формулировке понятия «экстремистская деятельность»);

-- уголовная ответственность за диффамацию (6 статей), дискредитацию Республики Беларусь, а также за пропаганду войны, разжигание расовой, национальной или религиозной вражды или розни, призывы к действиям, направленным в ущерб внешней безопасности Республики Беларусь, ее суверенитету, территориальной неприкосновенности, национальной безопасности и обороноспособности.

Тем не менее, эти меры оказываются неэффективными, когда речь идет о распространении недостоверной информации трансграничными и иностранными СМИ, в первую очередь, российскими или основанными на российском информационном или публицистическом продукте.

Так, ограничение доли иностранного участника в уставном фонде редакции белорусского СМИ не распространяется на СМИ, которые были зарегистрированы до

вступления в силу Закона о СМИ и последующих поправок в него (уменьшивших ранее действовавшее 30-ти процентное ограничение этой доли до 20 процентов) -- т.е. на наиболее массовые СМИ (формально белорусские), финансируемые российскими инвесторами.

Вопреки общепринятому мнению, российская пропаганда в Беларуси осуществляется в большей мере не российскими телеканалами, а юридически белорусскими (НТВ-Беларусь, РТР-Беларусь и т.д.). «Гибридные» (российско-белорусские) телеканалы включены в пакеты, обязательные для распространения всеми вещателями и кабельными операторами, а также в первый мультиплекс цифрового вещания. Это позволяет им, ко всему прочему, занимать значительную часть рекламного рынка, в ущерб республиканским и местным телеканалам, производящим собственный продукт.

Поэтому отключение российских каналов (метод, вызывающий много вопросов с точки зрения допустимости ограничений свободы выражения мнения даже в Украине, а также Литве или Молдове) не является решением проблемы защиты белорусского общества от недостоверной информации пропагандистского характера, распространяемой иностранными и трансграничными медиа.

2. Основные рекомендации по реформированию медийного законодательства Республики Беларусь и изменению правоприменительной практики в сфере защиты информационного пространства

2.1. Концептуальный подход:

В качестве концептуальной основы и первоочередной задачи правового регулирования в сфере обеспечения информационной безопасности предлагаем рассматривать защиту конституционных прав и свобод личности. Для этого необходимо:

отказаться от ориентации на “удовлетворение потребностей” государства в ущерб правам и свободам граждан;

поощрять плюрализм мнений и многообразие контента СМИ;

способствовать развитию национальной культуры, поощрять развитие белорусскоязычных медиа;

способствовать межкультурному и межконфессиональному диалогу, пропагандировать терпимость, оказывать поддержку развитию инициатив в

традиционных СМИ и Интернете, посвященных борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

при ограничении свободы выражения мнения обеспечить соблюдение положений Международного пакта о гражданских и политических правах и других международно-правовых обязательств государства;

соблюдать Сиракузские принципы ООН толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах при принятии решений об ограничении свободы выражения мнения и права на распространение информации, в том числе в отношении иностранных СМИ;

использовать механизмы ограничения распространения незаконного контента, предусмотренные международными договорами;

государственным органам различных уровней учитывать принцип многовекторности внешней политики Беларуси при заключении международных соглашений в сфере национальной безопасности (в т.ч. информационной), а именно -- отказаться от практики заключения подобных соглашений исключительно с государствами, входящими в СНГ;

перейти к практике полноценного общественно-государственного партнёрства с организациями гражданского общества для совместного решения национально значимых задач.

Перечисленные ниже меры позволили бы более эффективно решать реальные проблемы защиты информационного пространства Беларуси, а также снизить уровень недоверия между различными стейкхолдерами (что способствовало бы укреплению консолидации общества перед лицом внешних информационных и других угроз).

2.2. Необходимые меры («дорожная карта»)

1-й этап

(необходимые меры, которые могут быть приняты незамедлительно, без внесения изменений в законодательные акты Республики Беларусь):

1. Общие предложения:

- прекратить административное давление на белорусских журналистов и медиа, ввести мораторий на внесудебное применение санкций к субъектам СМИ;

- снять дискриминационные ограничения по доступу независимых СМИ к государственным системам распространения («Белпочта» и «Союзпечать»); создать для

государственных и негосударственных медиа равные условия для доступа к государственным системам распространения, распределения частотного ресурса, получения лицензий, размещения рекламы.

В сложившейся ситуации своей деятельностью белорусские независимые СМИ могут помочь государству отвечать на вызовы в сфере внешней и внутренней информационной безопасности.

- созвать *Общественный координационный совет в сфере СМИ* после длительной паузы в его деятельности; Совету рассмотреть проблемы защиты национального информационного пространства и выработать рекомендации для формирования эффективной государственной политики в этой сфере;

- переориентировать государственные практики игнорирования вызовов информационной безопасности на активное реагирование на них путем объективного, достоверного, полного и оперативного освещения искажённых иностранными и транснациональными СМИ аспектов действительности;

- рассмотреть вопрос о разработке в тесном сотрудничестве с *гражданским обществом* не ставящих под угрозу свободу информации и свободу выражения мнений конкретных мер по противодействию ксенофобским стереотипам, нетерпимости и дискриминации в средствах массовой информации;

- поощрять общественный мониторинг в целях выявления и анализа угроз информационной безопасности в национальном медиапространстве и оперативного реагирования на них компетентными государственными органами; *общественным организациям, другим структурам гражданского общества* – осуществлять такой мониторинг по заслуживающей доверия методологии;

- *государству и гражданскому обществу* -- уделить серьезное внимание правовому просвещению и повышению медиаграмотности населения.

2. В сфере телерадиовещания

- Пересмотреть подход к формированию обязательного общедоступного пакета телепрограмм и порядок включения телеканалов в него; провести открытый конкурс по определению телепрограмм, включенных в обязательный общедоступный пакет телепрограмм;

- допустить в телевизионный эфир иностранные телеканалы (в том числе русско- и белорусскоязычные), содержание которых соответствует Европейской конвенции о

трансграничном вещании и которые могли бы уравновесить влияние российских телепрограмм в белорусском медиапространстве;

- использовать механизмы разрешения конфликтов, связанных с незаконным контентом телевизионных программ иностранных вещателей, предусмотренные Европейской конвенцией по трансграничному телевидению, принять за основу подобный порядок в отношении всех иностранных вещателей;

- значительно повысить долю программ, которые идут в эфир без предварительной записи, усилить интерактивную составляющую, обратную связь;

- поощрять развитие белорусскоязычного информационного вещания;

- ориентировать вновь создаваемый на базе областных государственных вещателей канал *Беларусь-4* на создание в регионах климата общности интересов локальных и региональных общин и чувства малой родины внутри родины национальной.

Мировой опыт телевещания показывает, что именно локальные новости и телепрограммы представляют для телеаудитории наибольший интерес и являются наиболее эффективным инструментом воспитания и формирования её сознания. В будущем стоило бы подумать о создании в регионах более мелких, чем в областном масштабе (один или несколько районов) собственных мини-телестудий для обслуживания этих задач. Это позволило бы активизировать и местные рекламные рынки на региональном уровне.

3. В сфере Интернет:

- ввести мораторий на внесудебную блокировку сайтов;

- приостановить подготовку изменений в указ №60 относительно ответственности владельцев Интернет-ресурсов за комментарии пользователей, а равно действие положений измененного Закона о СМИ, противоречащих норме указа о субъектах ответственности;

- сделать более прозрачным механизм ограничения доступа, список заблокированных сайтов должен стать общедоступным, решение об ограничении к ним доступа должно приниматься мотивировано, своевременно сообщаться их владельцам с указанием механизма его оспаривания;

- разработать способ автоматизации процедуры уведомления провайдеров и владельцев Интернет-ресурсов о внесении их сайтов в списки ограниченного доступа. При этом для провайдеров обновления должны быть очевидны без сверки старых и новых списков.

2-й этап

(меры, реализация которых возможна после внесения изменений в существующую законодательную базу):

1. Общие предложения

- пересмотреть Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь с учетом новых вызовов и угроз;

- пересмотреть с учетом рекомендаций *ОО «Белорусская ассоциация журналистов», офиса Представителя по свободе СМИ ОБСЕ*, других белорусских и международных организаций и структур нормативное определение информации, распространение которой в средствах массовой информации запрещается;

- закрепить в законодательстве соответствующий международным стандартам (в частности, зафиксированным в МПГПП, Европейской конвенции, Конвенции СНГ «О правах и основных свободах человека») механизм ограничения распространения в Беларуси информации, грубо нарушающей положения законодательства;

- исключить внесудебное применение санкций к субъектам СМИ;

- расширить правовые возможности *заинтересованных неправительственных организаций и граждан* обращаться в суды в связи с разжиганием ненависти, распространением другой информации, запрещенной в соответствии с международными стандартами;

- внести изменения в закон о рекламе, который стимулировал бы *рекламодателей* к производству белорусскоязычной рекламы как эффективного механизма обучения аудитории белорусскому языку и усилению её национальной самоидентификации.

2. В сфере телерадиовещания:

- создать национальный независимый регулирующий орган в вещательном секторе;

- присоединиться к Европейской конвенции о трансграничном вещании;

- увеличить долю белорусскоязычного контента в эфире; постепенно перейти на преимущественно белорусскоязычное новостное вещание телеканалами, входящими в обязательный общедоступный пакет, применять поощряющие меры по увеличению белорусскоязычной музыки в эфире (вместо установления обязательной квоты «белорусской» музыки);

- поощрять демонстрацию иностранной аудиовизуальной продукции на языке оригинала с белорусскими субтитрами.

3) В сфере Интернет:

- разработать механизм обжалования (в том числе судебного) принятия решения о внесении Интернет-ресурсов в список ограниченного доступа;
- исключить из законодательства о СМИ положения о государственном регулировании сферы Интернет, внесенные в него в декабре 2014 г.

3-й этап

(общие меры, реализация которых возможна только после внесения принципиальных изменений в законодательство Республики Беларусь)

- Реформировать законодательство Республики Беларусь о СМИ в соответствии демократическими стандартами. В частности, принять новые Закон о СМИ (пакет законов о СМИ), законы об общественном вещании, разгосударствлении государственных СМИ, издательско-полиграфических мощностей и систем распространения печатных СМИ, о предотвращении концентрации СМИ;

- лишить Министерство информации контрольных функций и полномочий по применению санкций к СМИ, Интернет-ресурсам, издателям, распространителям продукции СМИ и т.д.;

- реформировать Общественный координационный совет в сфере массовой информации в независимый общественный орган с широкими полномочиями, изменить процедуру назначения (избрания) его членов;

- в целях повышения доверия телеаудитории к национальным телеканалам преобразовать государственную Белтелерадиокомпанию в Общественное телевидение и радиовещание;

- переориентировать белорусское телепространство с доминирования русскоязычного контента на преобладание белорусскоязычного (прежде всего -- новостных и публицистических программ). Возобновить фабулярное телепроизводство на белорусском языке — вплоть до сериальных «мыльных опер», которые являются лучшим трансферным механизмом заданных их авторами систем ценностей в массовое сознание телеаудиторий.