

Модернизация медийного законодательства Республики Беларусь в сфере защиты национального информационного пространства

Аналитический отчет

Агеев Олег - юрист, член Правления ОО
"Белорусская ассоциация журналистов";

Бастунец Андрей - юрист,
председатель ОО "Белорусская ассоциация
журналистов";

Быковский Павел - журналист,
медиаконсультант;

Жук Александр - юрист;

Криволап Алексей - медиаэксперт;

Сехович Ольга - юрист;

Янчук Михаил - заместитель председателя
ОО «Белорусская ассоциация
журналистов».

**Подготовлено в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к
конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ) при поддержке Европейского Союза**

Краткие выводы

В результате проведенного исследования были сделаны следующие основные выводы.

- Концепция национальной безопасности Республики Беларусь исходит из приоритета, первичности потребностей государства.
- Абсолютное большинство международных соглашений Республики Беларусь в сфере национальной безопасности (в том числе информационной) заключено с государствами, входящими в СНГ.
- Европейские механизмы противодействия разжиганию ненависти, распространению другой информации, запрещенной в соответствии с международными стандартами, трансграничными и иностранными СМИ не используются вследствие неучастия Беларуси в соответствующих международных соглашениях.
- 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), за редким исключением, но «выдавливают» из него медиа других стран, которые могли бы дать белорусской аудитории альтернативный взгляд на происходящее в мире.
- Развитию белорусских медиа, которые также могли бы стать «противовесом» российским СМИ, препятствуют как жесткое законодательство страны в сфере выражения мнения, так и достаточно слабый медиарынок и избыточное государственное регулирование экономических процессов.
- Белорусские власти стремятся контролировать все информационное пространство, доступное гражданам Беларуси. Созданы механизмы ограничения доступа к контенту, который рассматривается как нежелательный, во всех видах СМИ, а также в Интернете. При этом 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.
- В качестве концептуальной основы и первоочередной задачи правового регулирования в сфере обеспечения информационной безопасности необходимо рассматривать защиту конституционных прав и свобод личности.

3.1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь.....	40
3.2. Обзор некоторых нормативных требований в рассматриваемой сфере.....	45
3.2.1. Нормы, препятствующие выходу СМИ на медийный рынок.....	45
3.2.2. Нормы, ограничивающие свободу субъектов деятельности в сфере получения и распространения информации.....	47
3.2.3. Широкие возможности применения санкций к субъектам деятельности в сфере получения и распространения информации.....	52
3.2.4. Потенциально «поощряющие» нормы.....	60
4. СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ТЕЛЕВИЗИОННОГО ВЕЩАНИЯ И ИНТЕРНЕТЕ. АНАЛИЗ МЕДИАДИСКУРСОВ.....	62
4.1. Национальная информационная безопасность и сфера телевизионного вещания.....	62
4.1.1. Структура национального телепространства после дигитализации вещания... ..	63
4.1.2. Основные вызовы новой геополитической ситуации Беларуси в эпоху гибридных войн.....	65
4.2. Анализ ситуации в Интернете.....	68
4.2.1. Ограничение доступа.....	68
4.2.2. Идентификация пользователей и устройств.....	73
4.2.3. Государственные программы по контролю Интернета.....	75
4.3. Анализ медиадискурсов.....	80
5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОБОБЩЕННЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИК В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.....	84
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	91

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Основные предложения по изменению и дополнению закона

Республики Беларусь “О средствах массовой информации”102

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека
- БелТА – Белорусское телеграфное агентство
- ДССГ – Договор о создании Союзного государства
- ЕКПЧ – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
- ЕС – Европейский союз
- ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека
- ЕКРН – Европейская комиссия против расизма и нетерпимости
- КоАП – Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь
- КПЧ ООН – Комитет по правам человека ООН
- МИД – Министерство иностранных дел Республики Беларусь
- МПА СНГ – Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ
- МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах
- НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
- ОАГ – Организация Американских Государств
- ОАЦ – Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь
- ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ОДКБ – Организация Договора о коллективной безопасности
- ООН – Организация Объединенных Наций
- РУП «БелГИЭ» – Республиканское унитарное предприятие по надзору за электросвязью
- СНГ – Содружество Независимых Государств
- США – Соединенные Штаты Америки
- УК – Уголовный кодекс Республики Беларусь
- ЮНЕСКО (UNESCO) –
The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (специализированное учреждение Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры)
- EBU – European Broadcasting Union

ВВЕДЕНИЕ

Информационная сфера на базе достижений в области информационно-коммуникационных технологий и универсальной глобализации приобретает силу системообразующего фактора развития общества.

Динамика формирования глобального информационного общества требует создания адекватных правовых подходов к защите информационного пространства государств на основе приоритета прав и законных интересов личности. Обеспечение информационной безопасности должно быть основано на демократических правовых стандартах в области свободы выражения мнения и права на информацию и базироваться на полном соответствии международно-правовым обязательствам Республики Беларусь.

Объект данного исследования – общественные отношения в сфере защиты национального информационного пространства в связи с необходимостью повышения ее эффективности. Цель работы состоит в изучении правового регулирования деятельности средств массовой информации в Республике Беларусь применительно к защите информационной безопасности, поиске механизмов повышения эффективности информационной безопасности в Республике Беларусь, исходя из признания основополагающего характера свободы выражения мнения и роли СМИ в ее реализации, международных стандартов в сфере свободы СМИ и с учетом зарубежного опыта обеспечения защиты информационного пространства. Основные задачи работы: изучить правовые стандарты в сфере защиты информационного пространства, выработанные международными органами и организациями; выявить основания и пределы вмешательства государства в осуществление права на свободу информации; проанализировать международные обязательства и национальное законодательство Республики Беларусь в сфере обеспечения информационной безопасности; изучить современные условия деятельности информационных ресурсов в телесфере и Интернете, а также медиадискурсы в Беларуси; выработать рекомендации по модернизации медийного законодательства Республики Беларусь и практик его применения в области защиты информационного пространства.

Актуальность проблемы. 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 «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.

Результаты исследования группы компаний САТИО (2015 г.) показывают, что наиболее массовым типом СМИ для получения новостной информации в Беларуси по-прежнему является телевидение (доля пользователей - 84,7%), которое и оказывает наибольшее влияние на общество. В меньшей степени жители Беларуси прибегают к таким источникам, как Интернет (доля пользователей - 63,8%), газеты (доля пользователей - 40,9%) и радио (34,3%). Год назад результаты исследования были практически теми же (с разбежкой в пределах статистической ошибки).

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.

Определение термина «информационная безопасность». 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.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫМИ СТАНДАРТАМИ

Говоря об информационной безопасности, 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.

1.1. Свобода выражения мнений.

Свобода выражения мнений (включая право получать и распространять информацию) относится к числу основных прав и свобод человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии и является необходимым условием (и критерием) осуществления других прав и свобод человека.

Всеобщая декларация прав человека гласит, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».¹

Беларусь является участницей Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), ст. 19 которого предусматривает, что

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. 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.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

¹ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

в) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.»²

Комитет по правам человека ООН (КПЧ ООН), разъясняя положения статьи 19 МПГПП, указал, что свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. Государствам-участникам следует уделять особое внимание поощрению независимости и разнообразия средств информации, поскольку это является средством защиты прав пользователей СМИ, в том числе представителей этнических и языковых меньшинств, а также средством получения более широкого спектра информации и идей.

Государствам-участникам следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения.

Государствам-участникам следует обеспечить независимость работы служб государственного вещания. В связи с этим государствам-участникам следует гарантировать их независимость и издательскую свободу. Им следует предоставлять финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.³

Аналогичные подходы в отношении необходимости соблюдения свободы выражения мнений, и свободы средств массовой информации в частности, зафиксированы и в документах таких региональных международных организаций как Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружества независимых государств (СНГ) и др.

Принятая Советом Европы Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ЕКПЧ) дает в статье 10 такую трактовку свободы выражения мнений:

«1. Каждый имеет право свободно выразить свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и **независимо от государственных границ**. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

²Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят [резолюцией 2200 А \(XXI\)](#) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

³Замечание общего порядка № 34, п. 13 – 16. <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom34.html>

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.»⁴

Республика Беларусь не является ни членом Совета Европы, ни государством-участником Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако положения этой Конвенции и практика ее применения могут рассматриваться в качестве признанных международно-правовых стандартов.

Свое развитие нормы Европейской конвенции по правам человека получили, благодаря их толкованию Европейским судом по правам человека, который принимает решения, обладающие обязательной юридической силой для государств-участников Конвенции. Анализ судебной практики Европейского суда по правам человека в сфере свободы выражения мнений показывает, что эта свобода занимает особое положение среди свобод, гарантированных Конвенцией. Свобода выражения мнений характеризуется Европейским судом как «одна из несущих опор демократического общества, основополагающее условие его прогресса и самореализации каждого его члена» (дело Яновски)⁵. «Принципы в области свободы выражения приобретают особое значение для прессы, о ведущей роли которой в правовом государстве не следует забывать» (дело Кастеллис, дело Торгер Торгерсон)⁶. «С учетом оговорок, предусмотренных пунктом 2 статьи 10, данная свобода распространяется не только на информацию или идеи, которые принимаются благожелательно или расцениваются как безвредные либо нейтральные, но и на такие, которые оскорбляют, шокируют или возмущают государство или какую-либо часть его населения. Таковы требования, гарантирующие плюрализм, толерантность и широту взглядов, без которых не существует демократического общества. Помимо прочего, это означает, что любые «формальности», «условия», «ограничения» или

⁴Конвенция от 4 ноября 1950 года о защите прав человека и основных свобод: Официальный перевод на русский язык. <http://www.espch.ru/content/view/52/30/>

⁵ДЕ САЛЬВИА, М. Прецеденты Европейского суда по правам человека: руководящие принципы судеб. практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: судеб. практика с 1960 по 2002 г., Санкт-Петербург.: Юрид. центр пресс, 2004, с. 625.

⁶ Там же.

«санкции», предусмотренные в этой области законом, должны быть соразмерны той правомерной цели, которую они преследуют».⁷

Парламентской Ассамблеей Совета Европы была принята Резолюция 428 (1970) относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека, в которой отмечается, что «право на свободу выражения мнения должно распространяться на средства массовой информации», «это право включает свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи».⁸

Декларацией Четвертой Европейской конференции (на уровне министров стран-членов Совета Европы по делам средств массовой информации) была утверждена Резолюция №2 «Журналистские свободы и права человека» (Прага, 7-8 декабря 1994 года), в которой содержатся принципы взаимодействия государства и СМИ, призванные обеспечить условия для реализации свободы выражения мнения в демократическом обществе⁹. Так, в Принципе 1 говорится, что поддержание и развитие подлинной демократии требуют наличия и укрепления свободной, независимой, плюралистической и ответственной журналистики, которая должна:

— информировать граждан о деятельности органов государственной власти и частного сектора, предоставляя им таким образом возможность сформировать собственное мнение;

— позволять гражданам или общественным группам высказывать свое мнение, содействуя таким образом информированию органов государственной власти и частного сектора, а также всего общества об этих мнениях;

— подвергать постоянному и критическому рассмотрению деятельность различных органов власти.

Комитетом Министров Совета Европы была принята Рекомендация CM/Rec(2011)7 государствам-членам о новом понятии СМИ, в которой отмечается необходимость принять новое, широкое понятие СМИ, которое включает всех участников, связанных с производством и распространением среди потенциально большого количества людей контента, и способы применения, которые направлены на то, чтобы содействовать интерактивным массовым коммуникациям (например, в социальных сетях) или другой основанной на контенте широкомасштабной интерактивной деятельности (например,

⁷Решение ЕСПЧ по делу *Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства* от 7 декабря 1976 г., п. 49. http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice90/

⁸Резолюция 428 (1970)1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека: Перевод с английского Института проблем информационного права. http://www.data.minsk.by/books/ce_massmedia/3.html

⁹Совет Европы: документы по проблемам средств массовой информации / Общественная правозащитная организация "Гражданский контроль", СПб.: Инф.-изд.агентство "ЛИК", 2000, с. 50 – 54.

игры в режиме "он-лайн"), при этом сохраняя (во всех этих случаях) редакционный контроль или надзор над контентом. Регулирование СМИ должно осуществляться таким образом, чтобы гарантировать удовлетворительный уровень плюрализма, многообразия контента и выбора для потребителей, а также обеспечивать тщательный надзор или мониторинг меняющейся ситуации. Необходимо проявлять внимание к ситуациям сильной концентрации медиа, что может привести к злоупотреблениям в отношении возможностей участника формировать общественное мнение или выбор людей, или влиять на них, что в свою очередь может иметь потенциально отрицательные последствия с точки зрения управления и, в более конкретном плане, для политического плюрализма и демократических процессов.¹⁰

Декларация о свободе общения в Интернете¹¹ отражает позицию Совета Европы в сфере регулирования сети Интернет. В соответствии с ней государства не должны налагать на информационное наполнение (контент) Интернета ограничения, превышающие ограничения, налагаемые на другие средства передачи контента (принцип 1).

Государственные органы не должны, за счет мер общего блокирования или фильтрации, лишать общественность доступа к информации и другим коммуникациям в Интернете, **независимо от государственных границ**. При этом не исключается возможность установки фильтров для защиты прав несовершеннолетних, в частности, в местах, доступных для них, таких как школы и библиотеки. **При условии гарантированного соблюдения положений пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, меры могут быть приняты в целях обеспечения удаления точно идентифицированного интернет-контента, либо блокирования доступа к нему, если компетентные национальные органы власти приняли предварительное или окончательное решение о его незаконности (принцип 3).**

В соответствии с Декларацией о свободе общения в Интернете, провайдеры не должны нести ответственности за содержание Интернета, когда их функции ограничены передачей информации или предоставлением доступа к сети Интернет (принцип 6).

В целях обеспечения защиты Интернета от контроля и расширения свободного выражения идей и информации, государства-члены должны уважать желание пользователей Интернета не раскрывать свою личность. Это не мешает государствам-

¹⁰Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ (Принята Комитетом министров 21 сентября 2011 года на 1121-ом заседании постоянных представителей министров). http://medialawca.org/wp-content/uploads/2012/05/CM-Rec20117-new-notion-of-media_ru1.pdf

¹¹ Декларация о свободе общения в Интернете (Страсбург, 28 мая 2003 года). Принята Комитетом Министров на 840-м заседании заместителей министров. <http://medialaw.asia/document/-2358>

членам принимать меры и осуществлять сотрудничество в целях установления лиц, виновных в преступных деяниях, в соответствии с национальным законодательством, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и другими международными соглашениями между правоохранительными органами и органами юстиции (принцип 7).

В Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) содержится созвучная позиция относительно свободы выражения мнений в Интернете: «Никто не должен нести ответственности за контент в Интернете, автором которого является другое лицо, кроме случаев, когда авторство контента было ранее признано, либо человек отказался выполнить предписание суда об удалении данного контента. Юрисдикция по судебным делам в отношении интернет-контента должна быть ограничена государствами, в которых учрежден автор или для которых контент предназначен. Юрисдикция не должна возникать только в силу факта скачивания контента в том или ином государстве»¹².

В основополагающем документе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – Заключительном акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., – к которому Республика Беларусь присоединилась в 1992 г., государства-участники обязуются способствовать улучшению распространения, доступа и обмена информацией посредством СМИ, сотрудничать в области информации, улучшать условия деятельности журналистов (раздел II)¹³. В последующих документах ОБСЕ были приняты широкие обязательства в области свободы выражения мнений и свободы СМИ, а именно: «[...] свобода выражения мнения относится к основным правам человека и расценивается как один из основополагающих элементов демократического общества. В этой связи независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Руководящим принципом последних будет защита означенного права»¹⁴. Важно отметить, что в рамках структуры ОБСЕ действует

¹² Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

¹³ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975). <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

¹⁴ Соблюдение прав человека в ходе борьбы с подстрекательством к терроризму и связанными с ним правонарушениями (Справочный документ), *Семинар экспертов ОБСЕ/Совета Европы «Предотвращение терроризма: борьба с подстрекательством к террористической деятельности»*, Вена, 19-20 октября 2006

Представитель по вопросам свободы СМИ, который призван содействовать свободе средств массовой информации в государствах-участниках ОБСЕ.¹⁵

Статья 11 Конвенции СНГ «О правах и основных свободах человека»¹⁶ предусматривает, что право человека на свободное выражение своего мнения включает свободу получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Пользование этим правом может быть сопряжено с формальностями, условиями и ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц. Пределы ограничения права на информацию в Конвенции СНГ более узкие, чем в МПГПП, поскольку не содержат таких интересов, как здоровье и нравственность.

В СНГ, в отличие от Совета Европы, не создан специальный орган для наблюдения за надлежащим исполнением Конвенции. При этом создание такого органа – Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств – предусмотрено ст. 34 Конвенции СНГ. Принято Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств (Минск, 24.09.1993)¹⁷.

Таким образом, общим подходом для международных стандартов является приоритет соблюдения прав человека (в частности, права на свободу слова) при осуществлении государством деятельности, направленной на защиту информационной безопасности, в частности при регулировании деятельности СМИ.

1.2. Пределы ограничения свободы выражения мнений

В соответствии с международными стандартами в области прав человека свобода выражения мнений (в том числе посредством СМИ) не является абсолютной: в определенных немногочисленных обстоятельствах она может подвергаться ограничениям, поскольку может затрагивать права и свободы других граждан, интересы общества и

Г., с. 6. <http://www.osce.org/ru/odhr/22053?download=true>

¹⁵ Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (1997 г.). В: Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2012 гг. 2-е изд., испр. и доп. Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013, с. 35 – 39.

<http://www.osce.org/ru/fom/99566?download=true>

¹⁶ Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, 1995, № 2(19).

¹⁷ Там же, 1993, № 4(12).

государства. Однако в силу основополагающего характера этого права его ограничения должны полностью соответствовать принципам правового государства.

Установление баланса интересов личности, общества и государства, необходимого для определения допустимой степени ограничения свободы выражения мнений в целях защиты информационной безопасности, – достаточно сложная задача. Критерии допустимости ограничений свободы выражения мнений вырабатывались в ходе деятельности КПЧ ООН, ЕСПЧ, других международных структур.

В рамках ООН в развитие МПГПП были приняты Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного Пакта о гражданских и политических правах (далее – Сиракузские принципы)¹⁸. Данным документом предусмотрено, в частности, что систематическое нарушение прав человека подрывает истинную государственную безопасность и может представлять угрозу международному миру и безопасности. Государство, несущее ответственность за такое нарушение, не должно ссылаться на интересы государственной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления такому нарушению или проведение политики репрессий в отношении своего населения (пункт 32)¹⁹.

Применительно к ограничениям свободы слова КПЧ ООН было принято Замечание общего порядка №34, в котором разъясняется, что ограничения права на свободу выражения мнений могут устанавливаться исключительно при соблюдении особых условий, предусмотренных в пункте 3 ст. 19 МПГПП. В частности, они "должны быть установлены законом"; они могут устанавливаться лишь на основаниях, предусмотренных в подпунктах а) и б) пункта 3, и должны строго отвечать требованию необходимости и соразмерности. Не допускаются никакие ограничения, установленные на основаниях, не содержащихся в пункте 3, даже если такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны²⁰.

Аналогичного подхода придерживается и ЕСПЧ, которым был выработан трехступенчатый тест, весьма схожий с положениями, выработанными КПЧ ООН. Так,

¹⁸Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений международного пакта о гражданских и политических правах были разработаны в 1984 году группой международных экспертов с целью выработать единое понимание положений об ограничениях, содержащихся в МПГПП. Их можно рассматривать как авторитетный источник, содержащий комментарии к формулировкам МПГПП, особенно в областях, которые не затрагивались в замечаниях КПЧ.

¹⁹Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений международного пакта о гражданских и политических правах. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G84/182/75/PDF/G8418275.pdf?OpenElement>

²⁰Замечание общего порядка № 34, п. 22.

любого рода вмешательство государства в осуществление свободы слова в соответствии с частью 2 статьи 10 ЕКПЧ допускается только в случае соблюдения трех обязательных условий:

- оно должно быть предусмотрено законом;
- оно должно соответствовать, как минимум, одной из правомерных целей, ограничительно закрепленных в части 2 статьи 10;
- оно должно быть признано необходимым в демократическом обществе для достижения данных целей (т.е. обусловлено настоятельной общественной потребностью и соразмерно преследуемой правомерной цели).

Таким образом, ограничение права на свободу выражения мнений допустимо в случаях, когда это право вступает в противоречие с общественным интересом или с другими правами, гарантированными международно-правовыми документами. Тем не менее любое ущемление права на свободное выражение мнений требует соблюдения принципов законности, необходимости, соразмерности и отсутствия дискриминации.

1.2.1. Юридическая определенность правовых норм. Любое ограничение свободы выражения мнений должно быть четко установлено законом и полностью соответствовать следующему принципу:

«[...] норма, которая квалифицируется как "закон", должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет»²¹.

ЕСПЧ в решении по делу «Санди таймс» постановил: «[...] выражение «предписанными законом» создает следующие два требования. Во-первых, закон должен быть достаточно доступен: гражданин должен иметь возможность получить указания, необходимые с учетом правовых норм, применимых к данному делу. Во-вторых, норма не может считаться «законом», если она не сформулирована достаточно ясно, чтобы гражданин мог регулировать свое поведение: он должен суметь – получив при

²¹ Замечание общего порядка № 34, п. 25.

необходимости нужные советы – предвидеть с той степенью точности, которая разумно обоснованна при данных обстоятельствах, возможные последствия тех или иных действий».²²

Это подразумевает не только то, что ограничения должны быть основаны только на законе, но и то, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнений.

1.2.2. Основания для ограничения свободы выражения мнений в интересах защиты информационной безопасности. Критерии допустимости ограничений свободы выражения мнений, сформулированные в документах международно-правового характера, предусматривают, что они должны предприниматься для одной из перечисленных в них легитимных целей.²³ Применительно к ограничению права на свободу СМИ в целях защиты информационной безопасности главными основаниями для ограничения являются:

а) защита интересов национальной безопасности (т.е. защита территориальной целостности государства и политической независимости государства от применения силы или угрозы ее применения);

б) защита прав других лиц (в форме борьбы против любого подстрекательства к ненависти по признаку расы, пола, религии или национальности, а также унижения человеческого достоинства в отношении отдельных лиц).

а) Национальная безопасность

В случаях, касающихся ограничений прав человека в ходе борьбы с терроризмом, государства, как правило, ссылаются в качестве обоснования для своих действий на необходимость защиты общественного порядка и национальной безопасности.

Как было отмечено в Десятой юбилейной совместной декларации: десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие (2010), принятой специальными докладчиками по свободе выражения мнений ряда международных организаций, понятие национальной безопасности исторически используется для введения необоснованно широких ограничений свободы выражения мнения, и это стало существенной проблемой. Особую озабоченность вызывают:

²² Европейское право в области прав человека: Практика и коммент.: Пер. с англ. / Марк Дженис, Ричард Кэй, Энтони Брэдли. М.: Права человека. Будапешт: Ин-т по конституц. и законодат. политике, 1997, с. 252 – 253.

²³ В случае Республики Беларусь - в п. 2 статьи 19 МПГПП.

- расплывчатые и (или) слишком широкие определения ключевых понятий, в частности, понятий безопасности и терроризма;

- злоупотребление расплывчатой трактовкой терминов с целью ограничения критических или оскорбительных высказываний, в том числе социальных протестов, которые сами по себе не являются разжиганием розни;

- давление на СМИ с целью недопущения освещения проблем, связанных с терроризмом, под предлогом того, что это может послужить решению задач террористов;

- расширение применения средств наблюдения, что создает эффект устрашения в отношении свободы выражения мнения и подрывает право журналистов защищать свои источники.²⁴

Сиракузские принципы устанавливают, что нельзя ссылаться на интересы национальной безопасности в качестве основания для введения ограничений с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку – речь может идти только о защите территориальной целостности государства и политической независимости государства. Кроме того, интересы национальной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений.²⁵

В Замечании общего порядка №34 КПЧ ООН отмечается важность тщательного подхода к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 ст. 19 МПГПП в процессе разработки и применения законов о государственной измене и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например, нарушение пункта 3 представляет собой ссылки на такие законы, чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации²⁶.

²⁴Десятая юбилейная совместная декларация: десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов от 3 февраля 2010 г. В: Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения, с. 81 - 82. <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

²⁵Сиракузские принципы, п. 30, 31.

²⁶Замечание общего порядка № 34, п. 29, 30.

Важной проблемой являются расплывчатые определения, используемые в антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве. Такие правонарушения как "поощрение терроризма" и "экстремистская деятельность", а также правонарушения "восхваления", "прославления" или "оправдания" терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений²⁷.

В совместных декларациях подчеркивается, что под определение терроризма, по меньшей мере в той его части, которая применяется в контексте ограничений свободы выражения мнения, должны попадать только насильственные преступления с целью достижения идеологических, религиозных, политических или организованно-преступных целей и для оказания влияния на органы государственной власти посредством запугивания общественности²⁸; подстрекательство должно пониматься как прямой призыв к совершению террористических действий с намерением содействовать распространению терроризма и в контексте, в котором призыв является непосредственной причиной повышения вероятности совершения террористического акта²⁹.

ОБСЕ в своих документах неоднократно подчеркивала важность соблюдения международных обязательств и норм в области прав человека, в том числе касающихся прав на неприкосновенность частной жизни, свободу мнений и свободу выражения, в ходе противодействия использованию Интернета в террористических целях.³⁰

В рамках Совета Европы была принята Конвенция о предупреждении терроризма 2005 г., в которой подчеркивается, что национальная политика по предупреждению терроризма должна осуществляться при соблюдении обязательств в области прав

²⁷Замечание общего порядка № 34, п. 46.

²⁸Совместная декларация об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов от 9 декабря 2008 г. при поддержке организации. В: Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения, с. 66. <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

²⁹ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 21 декабря 2005 г., с. 50. <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

³⁰Бухарестский План действий по борьбе с терроризмом (Приложение к Решению No.1): Документ девятой встречи Совета Министров. 4 декабря 2001 г., Бухарест; Борьба с использованием Интернета в террористических целях: Документ двенадцатой встречи Совета Министров ОБСЕ. 7 декабря 2004 г., София; Противодействие использованию Интернета в террористических целях: Документ четырнадцатой встречи Совета Министров. 4-5 декабря 2006 г., Брюссель. В: Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. <http://www.osce.org/ru/fom/99566?download=true>

человека, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах, а также других обязательств в соответствии с международным правом (статья 3).

в) Защита прав других лиц

В статье 20 МПГПП заявляется:

«1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.»³¹

Признаком, отличающим деяния, о которых идет речь в статье 20, от деяний, которые могут подпадать под ограничения пункта 3 статьи 19, является то, что, в соответствии с МПГПП, в отношении деяний, о которых идет речь в статье 20, от государства требуется конкретная мера реагирования: они должны быть запрещены законом³². Для того, чтобы положения статьи 20 приобрели силу, должен существовать закон, в котором недвусмысленно указывалось бы, что подобные пропаганда и выступления противоречат государственной политике, и в котором предусматривались бы необходимые санкции в случае нарушения.³³

Проблема подстрекательства к ненависти и унижению человеческого достоинства, основанных на дискриминационном подходе по признаку расы, пола, религии или национальности, нашла отражение в целом ряде международно-правовых документов.

Статья 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривает, что государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц

³¹ МПГПП. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

³² Замечание общего порядка № 34, п. 51.

³³ Замечание общего порядка № 11. Статья 20. Комитет по правам человека. Девятнадцатая сессия (1983 год), п. 2. http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf

другого цвета кожи или этнического происхождения.³⁴ Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. признается в качестве наказуемого деяния «прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида» (статья 3)³⁵.

В Рекомендации №R (97) 20 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по вопросам "разжигания ненависти" сформулированы принципы, которые применяются к случаям разжигания ненависти, в первую очередь – разжигания ненависти через средства массовой информации. В целях применения указанных принципов термин "разжигание ненависти" трактуется как понятие, покрывающее все формы самовыражения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями.

Принцип 3 данной Рекомендации предусматривает, что правительства государств-членов должны обеспечить, чтобы помехи в осуществлении свободы самовыражения были жестко ограничены и применялись в законном и беспристрастном порядке на основании объективных критериев.

Принцип 6 гласит: «Национальное право и судебная практика применительно к разжиганию ненависти должны учитывать роль средств массовой информации в передаче сведений и идей, которые вскрывают, анализируют и объясняют конкретные случаи разжигания ненависти и их основополагающие причины в целом, а также право общественности на получение таких сведений и идей.

В этой связи национальное право и судебная практика должны проводить четкую границу между ответственностью автора разжигающей ненависть информации, с одной стороны, и любой ответственностью средств массовой информации и работников средств массовой информации, участвующих в ее распространении в рамках своих задач по передаче интересующих общество информации и идей, с другой».³⁶

Помимо ответственности, установленной законодательством, в качестве инструмента противодействия разжиганию ненависти признается пропаганда терпимости,

³⁴ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года.

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml

³⁵ Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Принята резолюцией 260 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1948 года.

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml

³⁶ Рекомендация № R (97) 20 Комитета Министров государствам-членам по вопросам «разжигания ненависти» (Принята Комитетом Министров 30 октября 1997 года на 607-м заседании заместителей министров).

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%281997%29020_ru.pdf

которая фактически является обязанностью государственной власти. В 1995 г. ЮНЕСКО была принята Декларация принципов терпимости, в которой было дано следующее определение терпимости (статья 1.3): «Терпимость – это обязанность способствовать утверждению прав человека, плюрализма (в том числе культурного плюрализма), демократии и правопорядка. Терпимость – это понятие, означающее отказ от догматизма, от абсолютизации истины и утверждающее нормы, установленные в международных правовых актах в области прав человека». Там же указывается, что средства коммуникации способны играть конструктивную роль в деле содействия свободному и открытому диалогу и обсуждению, распространения ценностей терпимости и разъяснения опасности проявления безразличия по отношению к набирающим силу группам и идеологиям, проповедующим нетерпимость (статья 3.2)³⁷.

В Рекомендации Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2011)7 о новом понятии СМИ предусмотрено, что СМИ не только должны воздерживаться от распространения возбуждения ненависти и иного контента, который призывает к насилию или дискриминации по какому-либо признаку, но также могут распространять сбалансированный (или позитивный) образ разных групп, которые составляют общество, и способствовать культуре толерантности и диалога (пункты 91, 92)³⁸. В структуре Совета Европы функционирует Комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН)³⁹, которая издает общеполитические рекомендации для правительств государств-членов и проводит мониторинг их исполнения.

Вопрос о соотношении между необходимостью защиты «прав других лиц» и свободой распространять и получать информацию рассматривался Европейским судом в связи с делом телевизионного журналиста Йерсилда, признанного виновным датскими судами в соучастии и подстрекательстве к распространению расистских заявлений в силу того, что он взял интервью у группы молодых людей, в ходе которого те допустили замечания расистского характера. Несмотря на утверждение правительства о том, что осуждение журналиста было обусловлено необходимостью защиты прав тех лиц, которых могли оскорбить расистские заявления, Европейский суд, признав правомерной данную цель, указал, что «наказание журналистов за содействие в распространении заявлений,

³⁷ Декларация принципов терпимости (Принята резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 года). http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/toleranc.shtml

³⁸ Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ (Принята Комитетом министров 21 сентября 2011 года на 1121-ом заседании постоянных представителей министров). http://medialawca.org/wp-content/uploads/2012/05/CM-Rec20117-new-notion-of-media_ru1.pdf

³⁹ Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance (Adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002 at the 799th meeting of the Ministers' Deputies, amended by Resolutions CM/Res(2013)12 and CM/Res(2014)2 adopted, respectively, on 9 October 2013 and 19 February 2014). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=289019>

сделанных другим лицом по ходу интервью, могло бы серьезно помешать прессе вносить свой вклад в обсуждение проблем, представляющих общественный интерес, если только речь не идет об особо серьезных ситуациях»⁴⁰.

ОБСЕ также рассматривает утверждение прав человека, терпимости и поликультурности в качестве превентивной меры против терроризма в регионе ОБСЕ. В Решении Постоянного Совета ОБСЕ «Толерантность и борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией» заявляется, что государства-участники обязуются поощрять пропаганду толерантности, диалога, взаимного уважения и взаимопонимания в средствах массовой информации, включая Интернет⁴¹.

1.3. Необходимость и соразмерность

Принцип необходимости и соразмерности требует проведения границы между правом отдельного лица (свобода выражения мнений) и интересами государства или общества. В ситуациях, когда идет речь об ограничениях свободы слова, обстоятельства каждого конкретного дела требуют индивидуального подхода.

КПЧ ООН заявляет следующее: «Когда такие ограничения имеют место, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только те меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты прав, гарантированных Пактом. Ни при каких обстоятельствах ограничения не могут применяться или осуществляться таким образом, чтобы это нарушало существо установленного Пактом права.»⁴²

«Необходимость» в данном случае не означает, что без него невозможно обойтись, – оно подразумевает существование неотложной социальной потребности, и данная неотложная потребность должна вписываться в критерии демократического общества, признаками которого являются толерантность и широта взглядов.

В решениях ЕСПЧ мы встречаем следующие разъяснения. «Необходимость какого-либо вмешательства в осуществление свободы выражения должна быть убедительным образом установлена. Конечно, в первую очередь национальные власти должны оценить, существует ли "неотложная общественная потребность", способная оправдать это

⁴⁰ ДЕ САЛЬВИА. *Прецеденты Европейского суда по правам человека*, с. 670.

⁴¹ Приложение к Решению № 12/04 Совета министров ОБСЕ Решение Постоянного Совета № 621 «Толерантность и борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией» (29 июля 2004). В: Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. <http://www.osce.org/ru/fom/99566?download=true>

⁴² Замечание общего порядка № 31 (Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства, ратифицировавшие Пакт), Комитет по правам человека, 26 мая 2004 г., п. 6.

вмешательство, в осуществлении которого они пользуются определенной свободой усмотрения. В данном случае, однако, свобода усмотрения Государств сталкивается с интересами демократического общества в обеспечении и поддержании свободы прессы.»⁴³

Принцип соразмерности не упоминается в тексте соглашений о правах человека, но, тем не менее, четко прослеживается в правоприменении в данной сфере. Принцип соразмерности подразумевает наличие разумного соотношения между применяемыми средствами и целями, которых стремятся достичь, т.е. ограничения не должны быть чрезмерно широкими. В своем замечании общего порядка №27 КПЧ отметил, что "ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства."⁴⁴

При соблюдении принципа соразмерности необходимо также учитывать конкретную форму выражения мнения и средства его распространения. Когда государство-участник ссылается на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, оно должно четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой.⁴⁵

1.4. Недопустимость дискриминации

При ограничении свободы выражения мнения в целях защиты информационной безопасности недопустимо, чтобы такое ограничение носило целенаправленный характер в отношении каких бы то ни было конкретных политических или иных взглядов, если для такого дифференцированного подхода не имеется очень веских оснований, как, например, факты, подтверждающие потенциальную способность таких взглядов породить насилие.

⁴³ ДЕ САЛЬВИА. Прецеденты Европейского суда по правам человека, с. 624-625.

⁴⁴ Замечание общего порядка № 27. Статья 12. КПЧ (Шестьдесят седьмая сессия, 1999 год), п. 14 – 15.
<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html>

⁴⁵ Замечание общего порядка № 34, п. 34 – 35.

Законы, ограничивающие право на свободное выражение мнения, не должны нарушать положения МПГПП, касающиеся недопущения дискриминации.⁴⁶

1.5. Механизмы

Существует два основных способа ограничения свободы выражения мнений, которыми государство может воспользоваться в целях защиты информационной безопасности:

- предварительная цензура публичного выражения мнения;
- последующее привлечение к ответственности за таковое.

Предварительные ограничения могут быть уместны, когда известно, то намечается трансляция или распространение определенного заявления, либо публикация в прессе интервью с лицом, поддерживающим определенные идеи, а государство желает предотвратить их обнародование. Совет Европы, с учетом решений ЕСПЧ, в общем занимает позицию, позволяющую государству ограничивать свободу выражения мнений *ex ante* в интересах национальной безопасности или по одному из прочих легитимных оснований.

Европейская конвенция о трансграничном телевидении⁴⁷

Сейчас больше, чем когда-либо прежде, вещательные СМИ играют ключевую роль в обществе, благодаря своему воздействию на общественность они чрезвычайно важны для демократических процессов. Чем больше расширяется данный сектор и чем сложнее и динамичнее он становится, тем больше он нуждается в хорошо продуманном и соразмерном регулировании, призванном обеспечить его нормальное функционирование. Это поистине общеевропейская задача, невзирая на то, что в деле регулирования вещания опыт государств-участников Совета Европы, а также стран, не являющихся членами этой международной организации, сильно различается, и в нем находят свое отражение особенности их политических систем, уровень экономического развития, а также исторические и культурные традиции.

Для решения этих, а также ряда других задач в рамках Совета Европы принята Европейская конвенция по трансграничному телевидению, которая представляет собой Договор, открытый для подписания государствами-членами Совета Европа, а также другими государствами - участниками Европейской культурной конвенции. Европейская культурная конвенция была ратифицирована Республикой Беларусь 18 октября 1993 года,

⁴⁶ Там же, п. 26.

⁴⁷ Европейская конвенция о трансграничном телевидении. Страсбург, 5 мая 1989 года: Неофициальный перевод.
<http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007b0fa>

следовательно, Европейская конвенция по трансграничному телевидению открыта для подписания нашим государством, несмотря на то, что Беларусь не является членом Совета Европы.

Европейская конвенция по трансграничному телевидению была открыта Комитетом министров Совета Европы для подписания 5 мая 1989 года и вступила в силу 1 мая 1993 года. По состоянию на 9 июня 2015 г. это международное соглашение вступило в силу для 34 государств, среди которых одно государство (Папский Престол) не является членом Совета Европы. Необходимо учитывать, что Российская Федерация, подписав данную конвенцию 4 октября 2006 года, до настоящего времени ее не ратифицировала, и, соответственно, для этой страны Конвенция в силу не вступила.

Европейская конвенция по трансграничному телевидению касается программ телевещания. Ее целью является содействие трансграничной трансляции и ретрансляции телевизионных программ. Конвенция применяется к любой программе, транслируемой или ретранслируемой организацией, либо с помощью технических средств, находящихся под юрисдикцией ее участника, как по кабельному телевидению, так и наземным передатчиком или спутником, которые могут приниматься прямо или косвенно в одном или более государствах-участниках.

Участники Конвенции обеспечивают свободу слова и информации, гарантируют свободу приема и не ограничивают ретрансляцию на своей территории программ, соблюдающих положения настоящей Конвенции.

Транслируемые в соответствии с Конвенцией телепрограммы в целом, их представление и содержание должны обеспечивать уважение достоинства человеческой личности и основных прав других людей.

В частности, они не должны:

- a) быть непристойными и в особенности содержать порнографию;
- b) чрезмерно выделять насилие и способствовать расовой ненависти.

Телевещатель должен обеспечивать, чтобы в новостях факты и события представлялись справедливо, а также, чтобы поощрялось свободное формирование мнений.

Также важным обстоятельством является то, что Конвенцией был создан Постоянный Комитет, который отвечает за ее применением и наделен в числе прочего следующими полномочиями:

- давать рекомендации участникам о применении Конвенции;
- по требованию одного или более участников рассматривать вопросы, касающиеся толкования Конвенции;

- делать все возможное для обеспечения разрешения разногласий между участниками Конвенции;

- высказывать мнение о злоупотреблении правами одной из договаривающихся сторон.

В случае, если участник обнаруживает какое-либо нарушение Конвенции, он сообщает об этом нарушении транслирующему участнику, и оба участника стараются разрешить эту проблему в порядке дружественного разрешения.

Если заявляемое нарушение имеет явный и серьезный характер, приводит к возникновению важных государственных проблем и если нарушение продолжается в течение двух недель после такого сообщения, то принимающий участник вправе временно приостановить ретрансляцию программы, нарушающей Конвенцию (п. 2 ст. 24). В частности, речь идет о программах, содержание которых:

- не обеспечивают уважение достоинства человеческой личности и основных прав других людей и могут быть непристойными и в особенности содержать порнографию или чрезмерно выделять насилие и способствовать расовой ненависти;

- могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию детей и подростков и транслируются в тот период времени, когда они могут их смотреть;

- нарушают порядок размещения рекламы;

- содержат рекламу табачных изделий или лекарств и способов лечения, которые в транслирующем Государстве - участнике можно получать только по рецепту врача.

Во всех других случаях заявляемых нарушений принимающий участник вправе временно приостановить ретрансляцию нарушающей Конвенцию программы через восемь месяцев после сообщения об этом, если заявляемое нарушение продолжается.

Если о злоупотреблении правами заявляет Сторона Конвенции, применяется следующая процедура:

а) соответствующие Стороны прилагают усилия для достижения дружеского урегулирования;

б) если они не пришли к соглашению в течение трех месяцев, принимающая Сторона передает вопрос на рассмотрение в Постоянный Комитет;

с) выслушав мнения соответствующих Сторон, Постоянный Комитет в течение шести месяцев с даты передачи вопроса на его рассмотрение, высказывает свое мнение о

том имело место злоупотребление правами или нет и информирует об этом соответствующие Стороны.

Если Постоянный Комитет сделает заключение о том, что злоупотребление правами имело место, Сторона, под чью юрисдикцию подпадает телевещатель, предпринимает соответствующие меры для возмещения злоупотребления правами и информирует Постоянный Комитет об этих мерах.

Если Сторона, под чью юрисдикцию подпадает телевещатель, не принимает мер, в течение шести месяцев, соответствующими Сторонами применяется процедура арбитражного разбирательства, причем принимающая Сторона не принимает никаких мер, направленных против соответствующих программ, до момента завершения арбитражного разбирательства. Также в арбитраж с общего согласия может быть передан спор, если заинтересованные стороны не в состоянии разрешить его в порядке дружественного разрешения. При отсутствии такого соглашения спор может быть передан в арбитраж по требованию одной из сторон в течение шести месяцев после первого требования начать процедуру примирения.

Арбитражный суд принимает свои собственные Правила процедуры. Решения принимаются большинством голосов членов суда. Арбитражное решение является окончательным и обязательным для обеих сторон. Решение арбитражного суда передается Генеральному Секретарю Совета Европы, который рассылает его всем участникам настоящей Конвенции.

Конвенцией также предусмотрено, что каждое Договаривающееся Государство назначает внутринациональный орган, являющийся регулирующим в вещательном секторе.

Комитетом Министров 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров была принята Рекомендация государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе.⁴⁸

Данной Рекомендацией установлено, что Государства-участники должны обеспечить создание и беспрепятственное функционирование регулирующих органов в вещательном секторе путем разработки соответствующей законодательной структуры. В правилах и процедурах, определяющих или затрагивающих деятельность регулирующих органов, должен быть четко выражен принцип подтверждения и защиты их независимости.

⁴⁸Рекомендация REC (2000) 23 Комитета Министров государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе (Принята Комитетом Министров 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров).
https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec%282000%29023&ExpMem_ru.pdf

В законодательстве должны быть прописаны обязанности и полномочия регулирующих органов в вещательном секторе, а также методы обеспечения их подотчетности, порядок назначения их членов и источники их финансирования.

Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов.

С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить ситуаций, когда:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;

- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;

- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;

- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды.

Наконец, следует определить четкие правила в отношении возможности освобождения от обязанностей членов регулирующих органов, с тем, чтобы не допустить использования данной меры в качестве средства политического давления.

Механизм финансирования регулирующих органов — другой ключевой элемент их независимости — должен быть предусмотрен законодательством в соответствии с четко определенным планом, с указанием ориентировочных затрат на деятельность регулирующих органов, с тем чтобы позволить им в полной мере и независимо выполнять свои функции.

Государственные органы не должны использовать свою власть при принятии финансовых решений для нарушения независимости регулирующих органов. Кроме того, на их независимость не должно влиять обращение к услугам или экспертной оценке органов государственной власти и третьих лиц.

Одной из основных задач регулирующих органов в вещательном секторе обычно является выдача лицензий на вещание. В законодательстве должны быть четко определены основные условия и критерии выдачи и продления лицензий на вещание.

Другой неотъемлемой функцией регулирующих органов должен быть надзор за соблюдением условий, изложенных в законодательных актах и выданных вещателям лицензиях. В частности, они должны обеспечивать, чтобы находящиеся под их юрисдикцией вещатели соблюдали основные принципы, закрепленные в Европейской конвенции о трансграничном телевидении.

Регулирующие органы не должны осуществлять предварительный контроль программ, поэтому мониторинг программ должен всегда проводиться после выхода программ в эфир.

В случае несоблюдения вещателем законодательства или условий, определенных в его лицензии, регулирующие органы должны иметь право налагать санкции в соответствии с законодательством.

Регулирующим органам также может быть поручено выполнение задач, возлагаемых обычно на специальные органы надзора за общественными вещательными организациями. При этом должна уважаться их редакционная независимость и институциональная самостоятельность.

Деятельность регулирующих органов должна быть подотчетна общественности. Они должны, например, публиковать регулярные или специальные отчеты, касающиеся их работы и выполнения ими возложенных на них задач.

В целях защиты независимости регулирующих органов, и в то же время ради обеспечения их ответственности за свои действия, необходимо, чтобы надзор за ними осуществлялся только в отношении законности их деятельности, правильности и прозрачности их финансовых операций.

Таким образом, присоединение Республики Беларусь к Конвенции по трансграничному телевидению позволило бы применительно к обеспечению информационной безопасности использовать в качестве механизма по защите национального информационного пространства Постоянный Комитет в случаях злоупотреблении правами одной из стран-участниц Конвенции. Возможно также принять за основу подобный порядок разрешения проблем, связанных с незаконным контентом телевизионных программ, в отношении всех иностранных вещателей.

Помимо этого, в Беларуси появится необходимость создать независимый орган, который будет являться регулирующим в вещательном секторе на национальном уровне. При условии соблюдения условий Конвенции относительно независимости данного

органа, это позволит более эффективно осуществлять регулирование телевидения с соблюдением баланса между интересами государства в области защиты информационного пространства и стандартами прав человека.

2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ИНЫЕ ДОКУМЕНТЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА

2.1. Соглашения в рамках СНГ и ОДКБ

Обеспечение информационной безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств осуществляется в рамках деятельности Межпарламентской ассамблеи СНГ (далее – МПА СНГ) и Исполнительного комитета СНГ путем формирования отраслевых концепций и стратегий, заключения межгосударственных соглашений, разработки актов модельного законодательства и рекомендаций по сближению и гармонизации национального законодательства.

Основными актами в области обеспечения информационной безопасности в СНГ являются:

- Стратегия обеспечения информационной безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств (проект) (Санкт-Петербург, 28.11.2014)⁴⁹
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности (Санкт-Петербург, 20.11.2013) (далее – Соглашение)⁵⁰.
- Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности (далее – Концепция) и Комплексный план мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности на период с 2008 по 2010 год (Бишкек, 10.10.2008)⁵¹
- Соглашение о сотрудничестве в области информации (Бишкек, 09.10.1992)⁵².

⁴⁹Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 28 ноября 2014 года № 41-13 «О проекте Стратегии обеспечения информационной безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств». http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31674408

⁵⁰Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности. <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=N01300115&p1=1>

⁵¹Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств «О Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности и о Комплексном плане мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности на период с 2008 по 2010 год» (Бишкек, 10 октября 2008 года). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30432570

⁵²Соглашение о сотрудничестве в области информации (Бишкек, 9 октября 1992 года). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30244259

В разделе 2 Концепции информационная безопасность определяется как состояние защищенности от внешних и внутренних угроз информационной сферы, формируемой, развиваемой и используемой с учетом жизненно важных интересов личности, общества и государства;

В ст. 2 Соглашения и в Стратегии информационная безопасность определена как состояние защищенности личности, общества и государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных негативных воздействий в информационном пространстве. (Практически аналогичное определение информационной безопасности содержится в п. 4 раздела 1 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 № 575⁵³).

Стратегия, полностью воспроизводя содержание данного термина, оперирует понятием «сбалансированные интересы».

Полагаем, что необходимо точно определить понятие «сбалансированные интересы», поскольку буквальное толкование данного термина позволяет утверждать о тождественности интересов индивида и государства, что, в свою очередь противоречит международным стандартам, а именно – Сиракузским принципам толкования ограничений и отступлений от положений Пакта (п. 32): государство не должно ссылаться на интересы государственной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления подрыву государственной безопасности путем систематического нарушения прав человека, или проведение политики репрессий в отношении своего населения.

Положительным моментом правовых актов СНГ, касающихся защиты информационного пространства, является отражение в них принципов:

- свободы создания, сбора, хранения, использования и распространения информации;
- согласованности норм национального законодательства и норм международного права в сфере обеспечения информационной безопасности;
- развития норм международного права в системе законодательства государств - участников СНГ.

Государства-участники Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992⁵⁴ (в том числе и Республика Беларусь) приняли на себя обязательства по взаимодействию в сфере информационной безопасности (ст. 8 Устава Организации Договора о коллективной

⁵³Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» <http://www.pravo.by/pdf/2010-276/2010-276%28005-026%29.pdf>

⁵⁴Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, 1992, №5.

безопасности (Кишинёв, 07.10.2002)⁵⁵. При этом, как отмечено в преамбуле Договора, государства-участники обязуются действовать в соответствии с Уставом ООН и общепризнанными принципами международного права.

Таким образом, первоочередной целью защиты информационной безопасности в рамках СНГ, называется защита прав и законных интересов личности и общества. Защита государственных интересов является следующей по степени важности целью. Такой подход соответствует международным стандартам в области информационной безопасности в отношении ее приоритетов.

2.2. Межгосударственные соглашения Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках Союзного государства

Формирование общего информационного пространства, согласно ст. 18 Договора о создании Союзного государства (ДССГ)⁵⁶, относится к совместному ведению Союзного государства и его государств-участников (Республики Беларусь и Российской Федерации).

В соответствии со ст. 2 Договора о создании Союзного государства⁵⁷ одной из основных целей Союзного государства является неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Согласно п. 2 ст. 14 Договора о создании Союзного государства в Союзном государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Статьей 16 Договора о создании Союзного государства в целях содействия реализации и защите основных прав и свобод граждан Союзного государства также объявлено об учреждении Комиссии по правам человека. Компетенцию, условия формирования и порядок деятельности Комиссии предписано определить в соответствующем Положении, утверждаемым Высшим Государственным Советом. До настоящего времени такое Положение не принято.

Ни в СНГ, ни в Союзном государстве, в отличие от Совета Европы, не создан специальный орган для наблюдения за надлежащим исполнением Конвенции. При этом создание такого органа – Комиссии по правам человека Содружества Независимых

⁵⁵ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ, 2004, № 32.

⁵⁶ Вєдaмaсцi Нaцыянальнaгa сxoду Рэспублiкi Бєлaрусь, 2000, № 1-2, с. 1.

⁵⁷ Там же.

Государств – предусмотрено ст. 34 Конвенции СНГ. Принято Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств (Минск, 24.09.1993)⁵⁸.

27 февраля 2015 года вступило в силу Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности⁵⁹. При осуществлении сотрудничества в соответствии с данным Соглашением стороны исходят из наличия, в том числе, таких основных угроз как использование доминирующего положения в информационном пространстве в ущерб интересам и безопасности других государств и распространение информации, наносящей вред общественно-политической и социально-экономической системам, духовной, нравственной и культурной среде других государств.

Принципы сотрудничества Республики Беларусь и Российской Федерации в данной сфере должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, а также принципу невмешательства в информационные ресурсы государств-участников Соглашения.

2.3. Внутренние противоречия модели приоритетов информационной безопасности на национальном уровне

На национальном уровне мы сталкиваемся с внутренними противоречиями модели приоритетов информационной безопасности. В частности, их можно усмотреть в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь⁶⁰. Концепция определяет национальную безопасность как состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз, а национальные интересы – как 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.

Следовательно, по мнению авторов Концепции, национальная безопасность представляет собой состояние защищенности потребностей государства.

⁵⁸ Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, 1993, №4(12).

⁵⁹ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности. <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=A01300055&p1=1>

⁶⁰ Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь». http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=P31000575

При этом информационная безопасность определена как состояние защищенности сбалансированных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в информационной сфере.

Таким образом, в рамках одного нормативного правового акта – Концепции национальной безопасности – имеются серьезные внутренние противоречия: цели национальной безопасности (общий термин) – защита потребностей государства – противоречат целям информационной безопасности (специальный термин, составная часть общего понятия) – защите прав индивида и общества.

Аналогичное определение информационной безопасности сформулировано в главе 1 Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 09.08.2010 № 1174⁶¹. Глава 3 этого документа в качестве важнейшего условия развития информационного общества рассматривает определяющую роль государства в координации процесса информатизации, создании и развитии человеческого капитала.

Модель национальных интересов как потребностей государства, помимо Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, сформулирована в национальном законодательстве ряда стран-участников СНГ, например, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 537 от 12.05.2009⁶² (п. 7 гл. 1), и Законе Республики Казахстан от 09.01.2012 № 527-IV ЗРК «О национальной безопасности Республики Казахстан»⁶³ (ст. 1).

Иные приоритеты, соответствующие демократическим стандартам и общепринятым международно-правовым подходам, сформулированы в законодательстве Украины. Согласно ст. 1 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19.06.2003 № 964-IV⁶⁴, национальные интересы – жизненно важные материальные, интеллектуальные и духовные ценности украинского народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Украине, определяющие потребности общества и государства, реализация которых гарантирует государственный суверенитет Украины и ее прогрессивное развитие. В соответствии с п. 2.1 Стратегии национальной безопасности

⁶¹ Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 09.08.2010 № 1174. <http://www.pravo.by/pdf/2010-197/2010-197%28010-023%29.pdf>

⁶² Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (В редакции Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. N 483). <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102129631&intelsearch>

⁶³ Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.11.2015 г.). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860

⁶⁴ Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины». http://kodeksy.com.ua/ka/ob_osnovah_nacionalnoj_bezopasnosti_ukrainy/statja-1.htm

Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 12.02.2007 № 105⁶⁵, целью реализации Стратегии является формирование благоприятных условий для обеспечения интересов граждан, общества и государства, дальнейшего развития Украины как демократического государства, которое руководствуется европейскими ценностями, в котором уважение и защита прав и законных интересов всех территориальных общин, общественных слоев, этнических групп является залогом независимого, свободного, суверенного и демократического развития единой Украины.

Таким образом, законодательство ряда стран СНГ, в том числе Беларуси, в рассматриваемой сфере сориентировано на первоочередную защиту прав государства, а не индивида. В нормативной правовой сфере прослеживается четкая законодательная и фактическая тождественность «национальных интересов» «государственным интересам». Защита национального информационного пространства через приоритет защиты интересов государства представляет угрозу правам и свободам личности и приводит к недопустимым ограничениям права на информацию.

Позитивно можно расценить включение в проект Стратегии обеспечения информационной безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств нового термина «информационный суверенитет государства-участника СНГ» – способность и возможность самостоятельно осуществлять функции государства в информационной сфере с целью соблюдения прав и свобод граждан, обеспечения национальной и коллективной безопасности.

С учетом вышеизложенного, следует признать, что соглашения в рамках СНГ и Союзного государства не в полной мере соотносятся с международными стандартами и не могут на достаточном уровне обеспечить информационную безопасность Республики Беларусь в медиасфере. Более того, «одновекторность» соглашений в области информационной безопасности может подорвать информационный суверенитет Республики Беларусь.

⁶⁵Стратегия национальной безопасности Украины, утвержденная Указом Президента Украины от 12.02.2007 № 105. <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14823.html>

3. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Законодательство Беларуси в области защиты национального информационного пространства от внешних угроз в медийной сфере составляют:

Конституция Республики Беларусь⁶⁶,

международные соглашения государства,

Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента РБ от 09.11.2010 №575,

законы «О средствах массовой информации»⁶⁷, «О противодействии экстремизму»⁶⁸ и принятые в их развитие подзаконные акты,

другие законодательные акты (закон «Об издательской деятельности в Республике Беларусь»⁶⁹, Указ Президента Республики Беларусь от 01.02.2010 №60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»⁷⁰, Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 N 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁷¹, Декрет № 6 от 28 декабря 2014 г. «О неотложных мерах по противодействию незаконному обороту наркотиков»⁷² и др.) и принятые в их развитие подзаконные акты,

Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, и т.д.

Конституцией Республики Беларусь закреплены гарантии свободы выражения мнения и получения, хранения и распространения информации, а также запрещена цензура (ст.ст. 33,34 Конституции Республики Беларусь). Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах

⁶⁶Конституция Республики Беларусь 1994 года(с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.).

<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>

⁶⁷ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. № 427-3 «О средствах массовой информации».

<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800427&p2=>

⁶⁸Закон Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-3 «О противодействии экстремизму».

<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10700203>

⁶⁹Закон Республики Беларусь от 29 декабря 2012 г. № 8-3 «Аб выдавецкай справе ў Рэспубліцы Беларусь».

<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200008&p1=1>

⁷⁰Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет».

<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000060&p2={NRPA}>

⁷¹Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности». <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000450&p2={NRPA}>

⁷²Декрет Президента Республики Беларусь № 6 от 28 декабря 2014 г. «О неотложных мерах по противодействию незаконному обороту наркотиков».

http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-10535/

национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ст. 28 Конституции Республики Беларусь).

Важно отметить, что согласно ст. 2 Конституции Республики Беларусь высшей ценностью и целью общества и государства являются человек, его права, свободы.

Статья 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует 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.

3.1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь

Концепция национальной безопасности Республики Беларусь утверждена Указом Президента Республики Беларусь № 575 от 9.11.2010 г.

Информационная безопасность определена в Концепции, как состояние защищенности сбалансированных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в информационной сфере.

Однако, как указывалось выше, вопреки декларациям об обеспечении баланса интересов личности, общества, государства авторы Концепции исходят 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».

Описание основных тенденций современного мира (глава 1 Концепции) свидетельствует о ценностных подходах ее авторов:

«Предпринимаются попытки формирования и навязывания идеологии глобализма, призванной подменить или исказить традиционные духовно-нравственные ценности народов [...] Стремление ряда стран использовать силовые методы, давление, экономические и ресурсные преимущества для продвижения своих интересов, двойные стандарты в трактовке демократических норм и принципов остаются источником напряженности».

В Концепции отмечается, что «технологическая эволюция становится источником принципиально новых угроз, предоставляя недоступные ранее возможности негативного влияния на личность, общество и государство [...] Информационная сфера превращается в системообразующий фактор жизни людей, обществ и государств. Усиливается роль и

влияние средств массовой информации и глобальных коммуникационных механизмов на экономическую, политическую и социальную ситуацию [...] Происходит эволюция информационного противоборства как новой самостоятельной стратегической формы глобальной конкуренции. Распространяется практика целенаправленного информационного давления, наносящего существенный ущерб национальным интересам».

Основными национальными интересами в информационной сфере называются (п.14):

реализация конституционных прав граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации;

формирование и поступательное развитие информационного общества;

равноправное участие Республики Беларусь в мировых информационных отношениях;

преобразование информационной индустрии в экспортно-ориентированный сектор экономики;

эффективное информационное обеспечение государственной политики;

обеспечение надежности и устойчивости функционирования критически важных объектов информатизации».

Среди основных угроз национальной безопасности Республики Беларусь, приведенных в п. 27 Концепции, можно выделить следующие, связанные с медийной сферой:

деструктивное информационное воздействие на личность, общество и государственные институты, наносящее ущерб национальным интересам;

утрата значительной частью граждан традиционных нравственных ценностей и ориентиров, попытки разрушения национальных духовно-нравственных традиций и необъективного пересмотра истории, затрагивающие данные ценности и традиции;

резкое либо масштабное снижение доверия граждан к основным государственным институтам.

Источники угроз национальной безопасности подразделяются на внутренние и внешние.

Внутренними источниками угроз национальной безопасности в информационной сфере признаются (п.35):

распространение недостоверной или умышленно искаженной информации, способной причинить ущерб национальным интересам Республики Беларусь

зависимость Республики Беларусь от импорта информационных технологий, средств информатизации и защиты информации, неконтролируемое их использование в системах,

отказ или разрушение которых может причинить ущерб национальной безопасности;

несоответствие качества национального контента мировому уровню;

недостаточное развитие государственной системы регулирования процесса внедрения и использования информационных технологий;

рост преступности с использованием информационно-коммуникационных технологий;

недостаточная эффективность информационного обеспечения государственной политики;

несовершенство системы обеспечения безопасности критически важных объектов информатизации.

Таким образом, в контексте рассматриваемой проблемы среди внутренних источников угроз национальной безопасности в информационной сфере можно выделить следующие:

распространение недостоверной или умышленно искаженной информации, способной причинить ущерб национальным интересам Республики Беларусь

несоответствие качества национального контента мировому уровню;

недостаточная эффективность информационного обеспечения государственной политики.

Внешними источниками угроз национальной безопасности в информационной сфере называются (п. 42):

открытость и уязвимость информационного пространства Республики Беларусь от внешнего воздействия;

доминирование ведущих зарубежных государств в мировом информационном — пространстве, монополизация ключевых сегментов информационных рынков зарубежными информационными структурами;

информационная деятельность зарубежных государств, международных и иных организаций, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам Республики Беларусь, целенаправленное формирование информационных поводов для ее дискредитации;

нарастание информационного противоборства между ведущими мировыми центрами силы, подготовка и ведение зарубежными государствами борьбы в информационном пространстве;

развитие технологий манипулирования информацией;

препятствование распространению национального контента Республики Беларусь за рубежом;

широкое распространение в мировом информационном пространстве образцов массовой культуры, противоречащих общечеловеческим и национальным духовно-нравственным ценностям;

попытки несанкционированного доступа извне к информационным ресурсам Республики Беларусь, приводящие к причинению ущерба ее национальным интересам.

Говоря о **механизмах нейтрализации внутренних источников** (гл. 8) угроз национальной безопасности, авторы Концепции фокусируют особое внимание на кибербезопасности. Кроме того, они говорят о значении информационного обеспечения государственной политики, «которое заключается в доведении до граждан Республики Беларусь и внешней аудитории объективной информации о государственном курсе во всех сферах жизнедеятельности общества, официальной позиции по общественно значимым событиям внутри страны и за рубежом, о деятельности государственных органов. Важной задачей при этом является расширение каналов и повышение качества информирования зарубежной общественности».

Там же указывается, что составной частью информационного обеспечения государственной политики выступает **информационное противоборство**, «представляющее собой комплексное использование информационных, технических и иных методов, способов и средств для воздействия на информационную сферу с целью достижения политических, экономических и иных задач либо защиты собственного информационного пространства». *(Обращаем внимание, что речь здесь идет о противостоянии **внутренним** угрозам информационной безопасности).*

Защита от внешних угроз национальной безопасности в информационной сфере осуществляется согласно Концепции путем участия Республики Беларусь в международных договорах, регулирующих на равноправной основе мировой информационный обмен, в создании и использовании межгосударственных, международных глобальных информационных сетей и систем. Особое внимание уделяется укреплению интеграционных объединений на постсоветском пространстве, и особенно – сохранению и укреплению основ Союзного государства, реализации «имеющегося конструктивного потенциала стратегического партнерства с Российской Федерацией».

Показательно, что в Концепции (п.п. 19, 51) международные отношения Беларуси с другими государствами и союзами описываются следующим образом:

«стратегическое партнерство» -- с Российской Федерацией,

«углубление отношений стратегического партнерства» -- с Китаем и Венесуэлой,

«развитие всестороннего сотрудничества» -- с государствами Азии, Латинской

Америки, Африки,

«развитие полноформатных отношений» -- с государствами Европейского Союза (ЕС),

«поддержание активного диалога» -- с собственно ЕС,

«развитие диалога на принципах равноправия» -- с США.

Совет Европы напрямую в качестве партнера или участника диалога не называется.

Постоянные указания в Концепции на стратегическое партнерство с Российской Федерацией свидетельствуют о неготовности государства не то что противостоять угрозам со стороны России, но даже рассматривать их как потенциально возможные.

Субъектами обеспечения национальной безопасности согласно п. 45 Концепции являются:

государство, осуществляющее свои полномочия в данной сфере через органы законодательной, исполнительной и судебной власти;

общественные и иные организации;

граждане.

Однако при описании взаимодействия субъектов (п. 58 Концепции) общественные и иные организации не называются. Упоминание о них содержится в п. 59 Концепции, посвященном участию граждан в обеспечении национальной безопасности. Из этого пункта следует, что роль общественных и иных организаций в рассматриваемой сфере сводится к информированию государственных органов об источниках и факторах, создающих угрозы национальной безопасности, разработке и внесении в государственные органы предложений по совершенствованию правовых актов, участию в формировании общественного мнения по вопросам обеспечения национальной безопасности, повышению политической культуры и ответственности граждан, гражданского самосознания, воспитания патриотизма и т.п.

Эффективность обеспечения национальной безопасности «достигается способностью системы обеспечения национальной безопасности *к своевременному выявлению изменений во внутренней и внешней обстановке*, формирующих вызовы и угрозы национальной безопасности, своевременному предотвращению либо минимизации последствий кризисных ситуаций в сочетании с целенаправленной деятельностью по защите и реализации национальных интересов».

Можно утверждать, что нынешняя система обеспечения национальной безопасности этого не демонстрирует. Более того, излишняя централизация этой системы может привести к запоздалой реакции на внезапно возникшие угрозы.

В Концепции приводится только один индикатор (показатель) состояния

национальной безопасности в информационной сфере, и тот неконкретный, -- уровень развития информационных технологий и телекоммуникаций. Это не содействует определению эффективности защиты национального информационного пространства.

Необходимо отметить, что роль белорусского языка с точки зрения защиты национального информационного пространства Республики Беларусь в Концепции не отмечена.

Концепция национальной безопасности, декларируя 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.

Этот вывод подтверждается и анализом правовых актов в данной сфере.

3.2. Обзор некоторых нормативных требований в рассматриваемой сфере

Национальное законодательство Республики Беларусь содержит достаточное количество нормативных положений, которые могут «закрыть» национальное информационное пространство от деструктивных, по мнению властей, воздействий в медийной сфере. Однако при этом конституционные права граждан на получение и распространение информации, выражение мнения повсеместно нарушаются. А информационное пространство остается уязвимым.

3.2.1. Нормы, препятствующие выходу СМИ на медийный рынок.

-- Разрешительный порядок регистрации СМИ, в том числе и печатных.

Порядок учреждения и государственной регистрации (перерегистрации) средств массовой информации установлен главой 2 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации».

В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона о СМИ, учреждать средства массовой информации могут физические лица, государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица, в том числе иностранные. В отличие от ранее действовавшего законодательства, допускается регистрация СМИ иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно не проживающими на территории Республики Беларусь, - но только совместно с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь. Такое же ограничение установлено для иностранных юридических лиц (п.2 ст. 19 Закона о СМИ). При этом законодательство устанавливает максимальный размер доли иностранных участников в уставном фонде коммерческих

организаций, выполняющих функции редакций СМИ, или количества иностранных участников в редакциях СМИ – некоммерческих организациях (см. ниже). Кроме того, законодательство устанавливает широкий перечень других регистрационных требований, среди которых – информация о редакции еще не зарегистрированного СМИ, предполагаемая территория его распространения, специализация (тематика) СМИ, источники его финансирования, предполагаемый тираж регистрируемого печатного СМИ, сведения об учредителях СМИ, дополнительные требования к редактору (высшее образование и пятилетний стаж на руководящих должностях в этой области) и расположению редакции (только в помещениях нежилого фонда).

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

Регистрацию СМИ осуществляет Министерство информации Республики Беларусь (Мининформ).

Требование обязательной регистрации не распространяется на печатные СМИ, выходящие тиражом до 300 экземпляров и ряд других медиа, в том числе Интернет-ресурсы, однако другие нормы законодательства о СМИ на них распространяются.

-- 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 СМИ потенциальному вещателю необходимо получить частоту вещания и специальное разрешение (лицензию) на осуществление деятельности в области вещания (ст. 24 Закона о СМИ).

Не требуется получения лицензии в случае, если вещание теле- или радиопрограммы осуществляется оператором электросвязи без изменения ее формы и содержания на основании разрешения на распространение продукции иностранного средства массовой информации, полученного в установленном законодательством порядке, либо по договору с юридическим лицом, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, или иностранной организацией, имеющими лицензию в области вещания (Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Решения о выдаче (отказе в выдаче) лицензии, внесении в нее изменений и (или) дополнений, приостановлении, возобновлении, продлении срока действия лицензии,

прекращении ее действия, аннулировании лицензии на вещание принимаются коллегиальным органом Министерства информации и оформляются его приказами.

Таким образом, Министерство информации вправе лишить вещателя лицензии во внесудебном порядке, ссылаясь на решение коллективного органа – Коллегии министерства информации, - члены которого 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» (неконкретная и некорректная с точки зрения права формулировка).

-- Необходимость получения разрешения на распространение на территории Беларуси продукции иностранного СМИ без изменения формы и содержания

В соответствии с п. 5 ст. 17 Закона о СМИ продукция иностранного средства массовой информации, распространяемая на территории Республики Беларусь без изменения формы или содержания, может быть распространена в Республике Беларусь только после получения иностранным средством массовой информации соответствующего разрешения в Министерстве информации.

Порядок выдачи такого разрешения устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

В настоящее время на территории Беларуси разрешено распространение 206 иностранных телепрограмм. Подавляющее большинство из них – российские.

-- Необходимость регистрации в Беларуси иностранного СМИ, распространяющего свою продукцию с изменением формы или содержания (с учетом положения следующего пункта)

Иностранные средства массовой информации, распространяющие на территории Республики Беларусь свою продукцию с изменением ее формы или содержания, подлежат государственной регистрации в Министерстве информации в общем порядке (п. 2 ст. 11 Закона о СМИ).

3.2.2. Нормы, ограничивающие свободу субъектов деятельности в сфере получения и распространения информации

-- Ограничение финансирования СМИ из иностранных источников

Статья 8 Закона о СМИ запрещает получать денежные средства и другое имущество в целях финансирования средств массовой информации от иностранных юридических

лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно не проживающих на территории Республики Беларусь, за исключением случаев участия указанных лиц в уставном фонде юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, а также других случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, и от анонимных источников.

Доля иностранных участников (к которым относятся иностранное государство, иностранное и/или международное юридическое лицо, организация, не являющаяся юридическим лицом, иностранный гражданин, лицо без гражданства) в уставном фонде редакции СМИ, зарегистрированной как коммерческая организация, должна быть менее 20 процентов. В случае, если юридическое лицо, на которое возложены функции редакции СМИ, является некоммерческой организацией, меньшим 20 процентов должно быть количество иностранных участников (п.п. 1.5 и 1.6. ст. 15 Закона о СМИ).

Указанные 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 г., когда эта доля была уменьшена до 20 процентов. Т.е. на наиболее влиятельные СМИ, сформированные с участием российского капитала.

-- Регистрация издателей, изготовителей и распространителей печатной продукции (кроме СМИ)

В соответствии со ст. 22 закона «Об издательском деле в Республике Беларусь» юридические лица, представители зарубежных организаций, индивидуальные предприниматели, которые осуществляют издательскую деятельность, полиграфическую деятельность, распространение печатных изданий, подлежат государственной регистрации в качестве соответственно изготовителя, производителя и распространителя (за рядом исключений, перечисленных в законе). Регистрацию осуществляет Министерство информации Республики Беларусь. Деятельность без регистрации признается незаконной.

-- Регистрация распространителей продукции печатных СМИ, а также распространителей продукции телевизионных, радиовещательных средств массовой информации

С 1 июля 2015 г. распространители продукции СМИ (как печатных, так и телевизионных и радиовещательных) все распространители продукции СМИ вправе осуществлять свою деятельность только после включения их в Государственный реестр

распространителей продукции печатных средств массовой информации и Государственный реестр распространителей продукции телевизионных и радиовещательных средств массовой информации соответственно.

Эти положения не распространяются на редакции СМИ, которые распространяют выпускаемые ими медиа. Деятельность прочих распространителей продукции СМИ без включения в Государственный реестр является незаконной.

Осуществляет ведение Государственных реестров Министерство информации.

-- 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 Республики Беларусь 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 Республики Беларусь (Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25.12.2008 № 2015)⁷³.

Возможности обжалования отказа в аккредитации ни законом «О средствах массовой информации», ни Положением о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации не предусмотрены.

В Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации⁷⁴ в 2008 г. высказало обеспокоенность нормами, вводящими запрет на профессиональную деятельность журналистов иностранных СМИ без специальной аккредитации в МИД и напомнило, что по Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе Республика 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-*

⁷³Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации. Утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 2015 от 25.12.2008. http://mfa.gov.by/upload/vv/post_2015_accreditation.pdf

⁷⁴Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь "О средствах массовой информации". Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ. <http://www.osce.org/ru/fom/32600?download=true>

участнике»⁷⁵. 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 учёта 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»⁷⁶.

-- Расширительно сформулированный перечень информации, распространение которой в СМИ запрещено

Ст. 5 закона «О печати и других средствах массовой информации», действовавшего до 2009 г., запрещала использование СМИ для ряда действий, которые были представлены в виде исчерпывающего перечня из 10 пунктов. Неоднократные в течение года нарушения редакцией СМИ требований ст. 5 закона являлись основанием для прекращения судом деятельности средства массовой информации по иску регистрирующего органа либо прокурора.

В Законе о СМИ, принятом в 2008 г. и вступившем в силу в 2009 г., указание на информацию, распространение которой в средствах массовой информации запрещено, сохранилось (ст. 38 Закона о СМИ). К таковой отнесена:

информация от имени организаций, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию (перерегистрацию) в случаях, когда такая регистрация (перерегистрация) является обязательной в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь, а также организаций, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации;

сведения, пропагандирующие потребление наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических и других одурманивающих веществ, а также сведения о способах и методах разработки, изготовления, использования и местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов;

информация, направленная на пропаганду войны, экстремистской деятельности или

⁷⁵ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1975.

<http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁷⁶ Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь "О средствах массовой информации". Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ. <http://www.osce.org/ru/fom/32600?download=true>

содержащей призывы к такой деятельности, порнографии, насилия и жестокости, а также другая информация, распространение которой запрещено Законом о СМИ, иными законодательными актами Республики Беларусь.

Кроме того, в радио-теле-видео-, кинохроникальных программах запрещается использование скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей или оказывающих вредное влияние на их здоровье.

Как видим, в отличие от ранее действующего закона, перечень информации, распространение которой в средствах массовой информации запрещено, не изложен как исчерпывающий, а относит к запрещенной *другую информацию, «распространение которой запрещено настоящим Законом, иными актами законодательства Республики Беларусь»*. Более того, в декабре 2014 г. в этот и без того «растяжимый» перечень была добавлена ***информация, распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь***.

Такое чрезмерно широкое определение понятия запрещенной информации является одним из оснований для применения к СМИ санкций, вплоть до закрытия, а также для блокирования интернет-ресурсов. В практике уже были случаи применения санкций к СМИ под предлогом распространения ими информации, которая может причинить вред национальным интересам Республики Беларусь (таковой Мининформ счел публицистические статьи колумнистов, в одной из которых автор высказывал сомнения о возможности самостоятельного выхода Республики Беларусь из Евразийского экономического союза после ратификации соглашения о нем, а во второй содержалась критика праздника Дня Победы 9 мая).

-- Введение тотального контроля за поведением граждан в Интернете

Еще в 2010 г. президентский Указ № 60 закрепил намерение государства ввести контроль за пользователями Интернета. На поставщиков Интернет-услуг возлагалась обязанность обеспечивать формирование и хранение актуальных сведений о посещаемых пользователями интернет-услуг информационных ресурсах, однако тогда не назывался срок реализации этого нововведения. Декрет Президента «О неотложных мерах по противодействию незаконному обороту наркотиков» предусматривает для этого конкретную дату - с 1 января 2016 г. Очевидно, что сбор провайдерами сведений о пользователях Интернета, мотивированный необходимостью противодействия незаконному обороту наркотиков, создает возможность для тотального контроля за всеми пользователями, поскольку такие базы данных могут использоваться государственными органами и для других целей. В отсутствие в Беларуси механизма контроля граждан за

использованием информации о них (получения уведомления о том, что кто и зачем получает к ним доступ) и независимого надзорного органа это может привести к посягательствам на тайну личной жизни граждан, неотъемлемыми составляющими которой являются анонимность и тайна корреспонденции.

3.2.3. Широкие возможности применения санкций к субъектам деятельности в сфере получения и распространения информации

-- Чрезвычайно широкие возможности Мининформа выносить предупреждения традиционным СМИ и возбуждать дела по прекращению выпуска СМИ

Письменные предупреждения выносятся Министерством информации редакции либо учредителю СМИ 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 приводятся еще четыре, которые, однако, после общего подпункта, охватывающего все виды нарушений, выглядят излишними:

доведения до всеобщего сведения информации, распространение которой ограничено или запрещено в соответствии Законом о СМИ;

распространения недостоверной информации, которая может причинить вред государственным или общественным интересам;

производства и (или) распространения продукции средства массовой информации без разрешения главного редактора (редактора) средства массовой информации;

распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь, достоинство или деловую репутацию физических лиц либо деловую репутацию юридических лиц.

Кроме того, письменное предупреждение может быть вынесено учредителю (учредителям) средства массовой информации в случае невыполнения требований, заявленных им при учреждении и государственной регистрации средства массовой информации, а также за содержание информации, распространяемой учрежденным им средством массовой информации (п.2 ст. 49).

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 статьи 51 закона «О средствах массовой информации»). Причем действующий закон, в отличие от своего предшественника, 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 телевизионного вещания и радиовещания.

Но, пожалуй, наибольшую угрозу для СМИ представляет п.п. 2.2. пункта 2 ст. 51 Закона о СМИ, в соответствии с которым Министерство информации может обратиться в суд с иском о прекращении выпуска средства массовой информации в случае вынесения редакции средства массовой информации либо учредителю (учредителям) средства массовой информации в течение года двух и более письменных предупреждений. Причем иск о прекращении выпуска СМИ может быть предъявлен независимо от тяжести нарушений, допущенных редакцией или журналистом: достаточно факта вынесения двух предупреждений по любым, даже самым формальным и мельчайшим поводам.

Пункт 4 ст. 51 Закона о СМИ устанавливает, что иск о прекращении выпуска средства массовой информации может предъявить и прокурор в случае, если должностным лицам редакции либо учредителю СМИ в течение года было вынесено два и более официальных предупреждения прокурора о недопустимости повторного совершения правонарушений, влекущих за собой ответственность, установленную Законом о СМИ, иными актами законодательства Республики Беларусь о средствах массовой информации, либо подготовки к совершению ими противоправных действий. Закон о СМИ не устанавливает, прокурор какого уровня может выносить предупреждения в адрес должностных лиц редакции СМИ или учредителя СМИ и обращаться в суд с иском о прекращении выпуска СМИ.

-- Возможность Мининформа заблокировать любой Интернет-ресурс во внесудебном порядке

В декабре 2014 г. 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».

Вопреки утверждениям официальных лиц о том, что Интернет-ресурсы могут быть заблокированы после вынесения владельцу ресурса в течение года двух и более письменных предупреждений, есть и другие основания для ограничения доступа к сайтам.

А именно:

-- распространение посредством Интернет-ресурса информационных сообщений и (или) материалов, запрещенных или ограниченных к распространению в соответствии

законодательными актами Республики Беларусь, а также вступившими в законную силу

решениями суда;

-- невыполнение владельцем информационного ресурса (его составной части), размещенного в глобальной компьютерной сети Интернет, законного требования государственного органа об устранении нарушений законодательства Республики Беларусь о средствах массовой информации.

Из этого следует, что:

- 1) блокироваться могут не только Интернет-ресурсы белорусского сегмента Интернета, но и сайты, находящиеся за его пределами;
- 2) блокирование возможно даже за однократное нарушение требований закона (по мнению Мининформа);
- 3) блокирование осуществляется по требованию Министерства информации во внесудебном порядке, причем в законе ничего не говорится о возможности его судебного обжалования.

Порядок ограничения доступа к Интернет-ресурсам разработан Оперативно-Аналитическим Центром при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ) совместно с Министерством связи и информатизации Республики Беларусь⁷⁷.

-- Санкционные полномочия Мининформа в отношении распространителей продукции СМИ (печатных, телевизионных и радиовещательных), издателей, изготовителей и распространителей другой печатной продукции

Министерство информации вправе принимать решение об исключении распространителей СМИ, а также издателей, изготовителей и распространителей другой печатной продукции из соответствующих реестров (фактически – о запрете распространения продукции СМИ, другой печатной продукции). Среди оснований для исключения из государственных реестров распространителей продукции СМИ – распространение продукции иностранного СМИ без соответствующего разрешения Мининформа, распространения информационных сообщений и (или) материалов, запрещенных к распространению в соответствии со статьей 38 Закона о СМИ, вынесения распространителю в течение года двух и более письменных предупреждений.

⁷⁷ Постановление Оперативно-Аналитического Центра при Президенте Республики Беларусь и Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. n 4/11 «Об утверждении положения о порядке ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами».
http://oac.gov.by/files/files/pravo/post_oac/Post_OAC_6.8.htm

Письменное предупреждение распространителю продукции СМИ выносится, в частности, в случае:

- непредоставления операторами электросвязи, поставщиками услуг электросвязи, осуществляющими распространение телепрограмм, возможности просмотра каждым абонентом телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет;

- распространения продукции средства массовой информации до его государственной регистрации или до получения иностранным средством массовой информации, распространяющим на территории Республики Беларусь свою продукцию без изменения формы или содержания, соответствующего разрешения в республиканском органе государственного управления в сфере массовой информации;

- изменения формы или содержания продукции иностранного средства массовой информации, распространяемой на территории Республики Беларусь без изменения ее формы или содержания;

- распространения продукции телевизионных и радиовещательных средств массовой информации до получения ими специального разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в области вещания;

- неуведомления распространителем продукции телевизионных, радиовещательных средств массовой информации не позднее двух рабочих дней до начала (прекращения) распространения радио-, телепрограммы республиканского органа государственного управления в сфере массовой информации о начале (прекращении) распространения радио-, телепрограммы, за исключением случая распространения продукции СМИ юридическим лицом, на которое возложены функции редакции СМИ;

- невыполнения распространителем законного требования государственного органа об устранении нарушений законодательства Республики Беларусь о средствах массовой информации.

-- Произвольное толкование норм о привлечение к ответственности за незаконное изготовление и распространение продукции СМИ

Ответственность за незаконное изготовление и распространение продукции СМИ установлена частью 2 ст. 22.9 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-З (КоАП)⁷⁸. Как правило, она применялась в отношении распространителей продукции незарегистрированных печатных

⁷⁸Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях.
http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0300194#load_text_none_1

СМИ (в том числе тех, которые не требуют обязательной регистрации в соответствии с Законом о СМИ), а также распространителей иной печатной продукции (в том числе листовок), которая СМИ не является. С апреля 2014 г. к ответственности по этой статье стали привлекать и белорусских граждан, материалы которых появлялись в иностранных медиа. По мнению ОО «Белорусская ассоциация журналистов», используемая против журналистов ч. 2 ст. 22.9 КоАП не предусматривает ответственности за журналистскую деятельность без аккредитации. Она устанавливает наказание за нарушение порядка изготовления и распространения продукции СМИ, что не охватывает журналистскую деятельность без аккредитации. Исходя из приведенных в Законе «О средствах массовой информации» дефиниций, журналист не является субъектом изготовления продукции СМИ (ее изготавливает редакция СМИ), равно как и ее распространения. Соответственно, он не может привлекаться к ответственности за нарушение порядка осуществления этой деятельности.

Более того, привлечение к административной ответственности журналистов, чьи материалы появляются в зарубежных медиа, нарушает конституционное право граждан на получение и распространение информации, а также положения ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (в том числе о допустимости ограничения свободы выражения мнения).

Привлечение к административной ответственности не за содержание материалов, а за факт появления их в иностранных СМИ, является необоснованным ограничением свободы выражения мнения и права на получение и распространение информации.

-- Противодействие изданию и распространению экстремистских материалов (вплоть до их уничтожения и привлечения к ответственности их изготовителей и распространителей)

П.п. 1.3. п. 1. ст. 38 Закона о СМИ устанавливает запрет на распространение информации, направленной на пропаганду экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности.

В соответствии со ст. 14 закона «О противодействии экстремизму», вступившего в силу в 2007 г., запрещаются издание и (или) распространение, в том числе через средства массовой информации, экстремистских материалов. Информационная продукция, содержащая призывы к экстремистской деятельности или пропагандирующая такую деятельность, изымается уполномоченными должностными лицами государственных органов, осуществляющих противодействие экстремизму, либо на нее налагается арест органом государственной безопасности, органом внутренних дел, прокурором или судом.

На основании заявления государственного органа, осуществляющего противодействие экстремизму, такая информационная продукция признается экстремистскими материалами по решению суда, которое является основанием для ее уничтожения. Министерство информации ведет республиканский список экстремистских материалов, который подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

Возможности широкого использования закона «О противодействии экстремизму» с целью ограничения свободы массовой информации заложены в его тексте. Определения, данные в законе терминам «экстремистская деятельность» и, соответственно, «экстремистские материалы», которые занимают едва ли не страницу, неопределенны и расплывчаты. На основании их можно признавать экстремистскими едва ли не любые критические материалы по произвольному токованию правоприменительных органов.

О необходимости *“четкого и недвусмысленного определения деяний и деятельности, неопределенно сгруппированных под понятием «экстремизм»* и на несоответствие этого термина принципам допустимости ограничения свободы выражения мнения говорилось в комментариях БДИПЧ ОБСЕ, подготовленных еще к проекту закона «О противодействии экстремизму». В них указывалось, что *«определение понятия «экстремизм» равнозначно определению того, до какой степени может ограничиваться свобода слова»*. Неопределенность терминов «экстремистская деятельность» и «экстремистские материалы» должна компенсироваться критериями, установленными ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и Йоханнесбургскими принципами национальной безопасности, свободы убеждений и доступа к информации. Трехступенчатый тест на соответствие Йоханнесбургским принципам (как видим, здесь тоже используется трехступенчатый тест, но содержание его иное) устанавливает, что выражение может рассматриваться как угроза национальной безопасности, только если правительство сможет продемонстрировать, что

(а) данное выражение мнения имеет своей целью спровоцировать неминуемое насилие,

(б) оно несет в себе возможность спровоцировать насилие; и

(в) имеет место прямая и непосредственная связь между данным выражением мнения и вероятностью проявления или проявлением насилия». Причем необходимо соответствие всем, а не только одному элементу данной проверки.

К сожалению, эти замечания БДИПЧ ОБСЕ остались не услышанными. Более того, в самом конце 2009 г. КоАП был дополнен ст. 17.11., устанавливающей административную ответственность вплоть до административного ареста за изготовление, распространение и (или) хранение с целью распространения

экстремистских материалов, если в этих деяниях нет состава преступления. Установление административной ответственности за изготовление, распространение и хранение экстремистских материалов означает еще большее размывание понятия «экстремизм» (вследствие снижения степени общественной опасности правонарушений, которые могут попадать под это определение), что еще более ухудшает ситуацию.

В январе 2011 г. Министерство информации лишило FM-радиостанцию «Авторadio» права на вещание за распространение информации, содержащей, по мнению министерства, «публичные призывы к экстремистской деятельности». Призывами к экстремистской деятельности Мининформ счел фразу «судьба страны решается не на кухне, а на площади», которая прозвучала во время избирательной кампании в рекламном ролике одного из кандидатов в Президенты Республики Беларусь Андрея Санникова.

В 2014 г. было принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь №810 «Об экспертных комиссиях по оценке информационной продукции на предмет наличия (отсутствия) в ней признаков проявления экстремизма»⁷⁹. Этим документом были утверждены Положение о Республиканской экспертной комиссии по оценке информационной продукции на предмет наличия (отсутствия) в ней признаков проявления экстремизма и ее состав. Кроме того, было рекомендовано облисполкомам утвердить по согласованию с Республиканской экспертной комиссией положения о соответствующих областных экспертных комиссиях. В республиканскую и областные комиссии вошли преимущественно государственные служащие, большинство из которых не обладает экспертными познаниями в данной сфере. Между тем решение комиссий могут служить основанием для привлечения к ответственности и уничтожению информационных материалов.

-- Уголовная ответственность за правонарушения в сфере свободы выражения мнения

В Уголовном кодексе Республики Беларусь (УК)⁸⁰ имеется 6 статей, устанавливающих уголовную ответственность за диффамацию, включая ст.ст. 367, 368, которые устанавливают повышенную ответственность за клевету и оскорбление Президента Республики Беларусь. Эти статьи активно применяются на практике, в том числе против журналистов.

⁷⁹Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 августа 2014 г. № 810 «Об экспертных комиссиях по оценке информационной продукции на предмет наличия (отсутствия) в ней признаков проявления экстремизма». <http://www.expert.by/EC/monitorings/210363.txt>

⁸⁰Уголовный кодекс Республики Беларусь. <http://etalonline.by/?type=text®num=HK9900275>

Статья 369¹ «Дискредитация Республики Беларусь» устанавливает ответственность за предоставление иностранному государству, иностранной или международной организации заведомо ложных сведений о политическом, экономическом, социальном, военном или международном положении Республики Беларусь, правовом положении граждан в Республике Беларусь, дискредитирующих Республику Беларусь или ее органы власти. В судебной практике пока не было примеров применения указанной статьи УК, имеющей явно политическую направленность. Тем не менее попытки использовать ее в профилактических целях уже предпринимались, в частности, органами прокуратуры были вынесены несколько официальных предупреждений журналистам и политикам о недопустимости дискредитации Республики Беларусь и возможном привлечении к уголовной ответственности за продолжение таких действий.

Статья 361 УК устанавливает ответственность за призывы к действиям, направленным в ущерб внешней безопасности Республики Беларусь, ее суверенитету, территориальной неприкосновенности, национальной безопасности и обороноспособности. Ранее, до внесения изменений и дополнений в Уголовный кодекс законом от 15 декабря 2005 г., эта статья имела название «Призывы к свержению или изменению конституционного строя Республики Беларусь или к совершению преступлений против государства». Как видим, в новой редакции статьи расширена сфера ее применения. Кроме того, предусмотрена ответственность за *«призывы, обращенные к иностранному государству, иностранной или международной организации, совершить действия в ущерб внешней безопасности Республики Беларусь, ее суверенитету, территориальной неприкосновенности, национальной безопасности и обороноспособности либо распространение материалов, содержащих такие призывы»*. Повышенную ответственность влекут *«действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные с использованием средств массовой информации»*.

Статья 356 УК «Измена государству» устанавливает ответственность, среди прочего, за оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителю в проведении деятельности в ущерб национальной безопасности Республики Беларусь, умышленно совершенные гражданином Республики Беларусь. Установление гражданином Республики Беларусь сотрудничества на конфиденциальной основе со специальной службой, органом безопасности или разведывательным органом иностранного государства при отсутствии признаков измены государству наказывается в соответствии со ст. 356[1] УК.

В 2014 г. по обвинению в измене государству (ст. 356 УК) и установлении сотрудничества со специальной службой органов безопасности или разведывательным органом иностранного государства (ст. 356-1) был арестован журналист Александр Алесин. 10 декабря одно из обвинений (в измене государству) было снято, и А. Алесин был отпущен под подписку о невыезде.

3.2.4. Потенциально «поощряющие» нормы

-- Создание Общественного координационного совета в сфере массовой информации.

Ст. 28 Закона о СМИ предусматривает формирование общественного координационного совета в сфере массовой информации, состоящего из представителей государственных органов, общественных объединений, средств массовой информации, других организаций и иных лиц. Вопреки названию совета, его состав и положение о нем утверждаются Советом Министров Республики Беларусь. Решения общественного координационного совета в сфере массовой информации носят рекомендательный характер.

Несмотря на то, что согласно положению о совете, его заседания должны созываться не реже раза в три месяца, с июня 2009 г. по настоящее время (сентябрь 2015 г.) не было создано ни одного заседания совета.

-- Определение обязательного общедоступного пакета телепрограмм

Изменениями, внесенными в Закон о СМИ в конце 2014 г., в закон введено определение обязательного общедоступного пакета телепрограмм как перечня телепрограмм, обязательных для распространения операторами электросвязи, поставщиками услуг электросвязи на территории Республики Беларусь. (Ранее такой пакет формировался на основании подзаконных актов).

В соответствии со ст. 26-1 Закона о СМИ операторы электросвязи, поставщики услуг электросвязи, осуществляющие распространение телепрограмм, обязаны обеспечить предоставление каждому абоненту возможности просмотра телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм. Невыполнение этого нормативного положения может стать основанием для вынесения в адрес распространителей телепрограмм предупреждения Мининформа.

Перечень телепрограмм входящих в обязательный общедоступный пакет, утвержден постановлением Совета Министров №407 от 13 мая 2015 года, вступившим в

силу с 1 июля⁸¹. В него вошли 9 телеканалов ("Беларусь 1", "Общенациональное телевидение", "Столичное телевидение", "Мир", "Россия-Беларусь", "НТВ-Беларусь", "Беларусь 2", "Беларусь 3", "Беларусь 5".) Таким образом, из 9 телепрограмм, включенных в обязательный общедоступный пакет, 4 распространяют информационную и публицистическую продукцию, изготовленную в России.

Положение о порядке распространения телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, утверждено Советом Министров Республики Беларусь постановлением № 505 от 17 июня 2015 года, которое вступило в силу 1 июля⁸². Эфирная трансляция общедоступного пакета на территории Республики Беларусь осуществляется республиканским унитарным предприятием «Белорусский радиотелевизионный передающий центр» в цифровом формате при наличии технической возможности в открытом доступе.

⁸¹Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 мая 2015 г. «Об утверждении перечня телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, и определении последовательности (очередности) их распространения». <http://mininform.gov.by/uploads/folderForLinks/postanovlenie-407.pdf>

⁸²Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 июня 2015 г. № 505 «О порядке распространения телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм». <http://www.mtis.by/doc/505.pdf>

4. СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ТЕЛЕВИЗИОННОГО ВЕЩАНИЯ И ИНТЕРНЕТЕ. АНАЛИЗ МЕДИАДИСКУРСОВ

4.1. Национальная информационная безопасность и сфера телевизионного вещания.

О важности телевидения в аспекте его влияния на массовое сознание свидетельствует его неизменно лидирующая позиция в опросах общественного мнения об основных источниках получения информации гражданами Беларуси. По данным масштабного прошлогоднего исследования фирмы САТИО о структуре медиапотребления нашей страны, телевидение как основной источник новостей использовало 88,1% женщин и 81,0% мужчин⁸³.

Даже с той оговоркой, что в возрастной категории респондентов 18-29 лет существует подгруппа в 26,6% тех, кто вообще не воспринимает телевидение как источник новостей⁸⁴, роль телевещания в масштабе национального медиaproстранства сложно недооценивать. Это констатируют и национальные академические источники, к примеру: «В информационном поле Беларуси нет серьезной конкуренции между печатными и аудиовизуальными СМИ в силу безусловного доминирования телевидения как основного источника массово-политической информации»⁸⁵.

Этот же труд указывает и на базовые принципы функционирования национальной системы СМИ, подводя фундаментом под неё статьи 4 и 5 Конституции Республики Беларусь Раздела 1 «Основы конституционного строя»⁸⁶: «Идеология белорусского государства будет действенной, если будет опираться на оптимальную структуру национальной системы СМИ и информационного поля Беларуси, которые обеспечат возможность любой аудитории выбрать информацию, удовлетворяющую ее потребности в этой сфере по принципу достижения максимальной информированности. [...] Деятельность СМИ должна базироваться на политическом и идеологическом плюрализме, основой которого являются конституционные нормы (статьи 4 и 5 Конституции Республики Беларусь) признания идеологического и политического многообразия»⁸⁷.

⁸³ Белорусские средства массовой информации: качественно-количественный анализ. Мн.: Сатио, 2014, с. 11.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ Основы идеологии белорусского государства: Учеб. для вузов / под. ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004, с. 132.

⁸⁶ Конституция Республики Беларусь. <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

⁸⁷ Основы идеологии белорусского государства. С. 134.

Именно статья 5 Конституции и очерчивает достаточно чёткие границы свободы слова и свободы артикулирования гражданской и общественно-политической позиции: «Запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды».

Подводя итог краткого обзора базовых законодательных принципов архитектуры национального медиапространства: гарантирование и соблюдение конституционных прав и свобод с одновременным пресечением подрывной деятельности внешних и внутренних факторов, направленных на дестабилизацию белорусской государственности, территориальной целостности, межнационального и межконфессионального мира внутри страны. Что же мы имеем по факту обзора существующего в Беларуси на данный момент телеландшафта и насколько эта эмпирика соответствует заявленным в законодательстве базовым принципам?

4.1.1. Структура национального телепространства после дигитализации вещания. 15 мая 2015 года в Беларуси был отключён последний аналоговый телевещательный передатчик, и страна полностью перешла на цифровое вещание. В стране на данный момент действуют три цифровых мультиплекса (первый — бесплатный, состоящий из восьми каналов и вещающий в системе DVB-T⁸⁸, а второй и третий — платные, вещающие в системе DVB-T2, технологически несовместимой с первой системой и требующей для приёма иного оборудования). Во втором и третьем мультиплексе по 18 телеканалов. Второй доступен по состоянию на середину июня 2015 года на территории, где проживает около 80 процентов населения страны, а третий — соответственно 70 процентов, с планами по серьёзному расширению зоны покрытия до конца текущего года. Вещанием же первого бесплатного потенциально охвачено 97,8 процента жителей Беларуси⁸⁹.

Единственными регионами, в которых охват наземного некодированного национального цифрового вещания составляет менее половины территории, являются Ганцевичский (45%), Миорский (45%), Наровлянский (45%) и Ельский (10%) районы. В

⁸⁸ Телеканалы Беларуси.

https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8B_%D0%91%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8#.D0.A2.D0.B5.D0.BB.D0.B5.D0.BA.D0.B0.D0.BD.D0.B0.D0.BB.D1.8B

⁸⁹ Карта зоны покрытия территории РБ передатчиками третьего национального мультиплекса, Белорусский Радиотелевизионный передающий центр: <http://www.brtpc.by/services/television/digital/>

подавляющем большинстве остальных 114 районов территориальное покрытие первого мультиплекса составляет от 80 до 100 процентов.

Стоит отметить, что с точки зрения соблюдения конституционного права на информацию, основной проблемой завершённой дигитализации телевидения в Беларуси явился полностью непрозрачный и закрытый характер формирования национальных мультиплексов — как в законодательном, так и в коммерческом отношении. Общественность не имела доступа к этой информации и была поставлена перед фактом, проснувшись в новой телереальности, сформированной без её участия.

Возможно отсюда и отношение к ней в обществе — на начало 2015 года количество платных подписчиков второго и третьего мультиплекса, несмотря на невысокую цену этой услуги (до 5 долларов в эквиваленте соответственно), не превышало 52 тысяч человек в стране с населением в 9 с половиной миллионов (около 3 миллионов домохозяйств).

Однако основные нарекания с точки зрения необходимости эффективно защищать национальное информационное пространство вызывает даже не процедура подбора каналов в состав первого мультиплекса, а сам их видовой состав, когда около половины всего программного контента является продуктом конкурирующей национальной идеологии соседнего государства.

Парадоксом следует считать ситуацию в национальном телеэфире, когда каналы «Мир», РТР-Беларусь, ОНТ, и в особенности НТВ-Беларусь, который организационно является частью Национальной государственной телерадиокомпании Республики Беларусь⁹⁰, своей каждодневной эфирной деятельностью укрепляют не белорусскую государственность, а российские интересы в нашей стране.

Пока дело касалось только периодических российско-белорусских газовых информационных войн, степень угрозы национальной информационной безопасности была относительно невелика. Однако с началом периода войн гибридных она возросла многократно и, как представляется, эту брешь в системе обороны национального медиапространства необходимо срочно и системно закрывать.

Следует отметить и тот факт, что Беларусь является единственным активным членом EBU, не имеющим общественного телевидения — а практика деятельности Национальной государственной телерадиокомпании Беларуси противоречит пунктам 3.3 и 3.5.1 Устава этой международной организации, объединяющей именно общественных вещателей⁹¹. В Беларуси центральное телевидение является государственным и трактуется властями как

⁹⁰Телеканалы Беларуси.

https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8B_%D0%91%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8#.D0.A2.D0.B5.D0.BB.D0.B5.D0.BA.D0.B0.D0.BD.D0.B0.D0.BB.D1.8B

⁹¹Устав EBU, с. 6. http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/About/Governance/Statutes%202013_EN.pdf

государственный орган — со всеми вытекающими для информационной политики последствиями. При этом Беларусь не подписала и Европейскую Конвенцию о трансграничном телевидении (Страсбург, 1989), призванную построить цивилизованные механизмы взаимодействия национальных и трансграничных вещателей.

Суммарный размер рынка телевизионной рекламы в Беларуси, согласно прошлогодним осенним оценкам фирмы Gemius Беларусь, по результатам 2014 года составил около 100 млн долларов США. В сравнимых по численности населения европейских странах бывшего социалистического блока (Чехии и Венгрии) рынок телерекламы в несколько раз больше. Но там значительно выше и степень экономической свободы как в медиа, так и в реальном секторе экономики.

4.1.2. Основные вызовы новой геополитической ситуации Беларуси в эпоху гибридных информационных войн. До начала российско-украинской войны колоссальная диспропорция защиты национального медиапространства на западном и восточном направлениях вызывала обеспокоенность только в достаточно узких экспертных кругах внутри Беларуси.

Однако после прошлогоднего превращения российских федеральных телеканалов в пропагандистский рупор Кремля, осуществление их вещания на территории Беларуси стало прямой угрозой интересам национальной безопасности, вызывающей возможность повторения донбасского сценария.

Как показывают осенние опросы общественного мнения, количество белорусов, поддержавших аннексию Крыма Россией, превысило 60 процентов, несмотря на то, что белорусские государственные телеканалы занимают в этом вопросе достаточно взвешенную и более нейтральную позицию. Судя по всему, власти Беларуси оказались не готовыми к вызовам новой геополитической ситуации, и проигрывают борьбу за умы своих граждан на своей территории.

Парадоксально — одновременно в Беларуси при этом сохраняется ситуация жёсткого контроля за доступом в эфир как на уровне государственного лицензирования теледеятельности, так и контроля за содержанием передач со стороны государственных структур. Получить «входной билет» в белорусский эфир независимым или иностранным вещательным компаниям с неподконтрольным системе государственной цензуры контентом на сегодняшний день не представляется возможным. В таких условиях можно считать этот рынок практически полностью закрытым для доступа новых телевизионных инициатив, которые предварительно не получают полного одобрения со стороны государственных идеологических структур.

Имеются и прямые ограничительные меры доступа к медиарынку, принятые за последние годы. Так, согласно Указу Президента № 456 (от 07.10.2013)⁹², который внёс изменения и дополнение в некоторые ранее изданные указы, регулирующие медиасферу, официальный Минск приступил в минувшем году к ещё более жесткому контролю за доступом к телерынку. Теперь не требуют лицензирования только ретрансляции зарубежных телерадиопрограмм без изменения и дополнения их контента. Однако и в этом случае вещателям необходимо получать официальное разрешение на распространение продукции зарубежного СМИ от властей. Ответственные за вещание теле- и радиоканалов лица должны сдавать квалификационные экзамены в порядке, определенном Министерством информации Республики Беларусь, а лицо, ответственное за вещание, должно иметь профильное образование и (или) стаж работы в указанной области не менее 5 лет.

То есть — суммируя — в течение многих лет идеологический щит государства и его административная машина тщательно прикрывали западное направление, практически полностью провалив защиту от реальной угрозы национальному суверенитету с противоположной стороны света, когда она возникла.

Однако в тексте вышеупомянутого указа есть и механизмы, которые можно было бы в случае необходимости применить для защиты Беларуси от агрессивной российской телепропаганды. В частности, речь идёт о фрагментах указа про запрет осуществления вещания «в целях противоречащих интересам Республики Беларусь», а также вещания контента, который «содержит сведения, распространение которых запрещено или ограничено законодательством».

Продолжает действовать и другая потенциально запретительная мера по доступу к приёму спутникового телевещания — в виде Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 16.05.2013 № 384⁹³, которым утверждено Положение об условиях и порядке установки на крышах и фасадах многоквартирных жилых домов индивидуальных антенн и иных конструкций.

Согласно пунктам этого Положения, установка инженерного оборудования на крышах и фасадах многоквартирных жилых домов производится после получения разрешения местного исполнительного и распорядительного органа в соответствии с

⁹²Указ Президента Республики Беларусь от 07.10.2013 №456 "О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь". <http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz0/uk040.htm>

⁹³Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах переустройства и перепланировки, установки на крышах и фасадах многоквартирных жилых домов индивидуальных антенн и иных конструкций, а также реконструкции жилых домов». <http://www.government.by/ru/solutions/2029>

проектной документацией. Для получения разрешения необходимо в исполком подать следующие документы:

- заявление,
- паспорт или иной документ, удостоверяющий личность,
- технический паспорт и документ, подтверждающий право собственности на помещение, - для собственника помещения,
- план-схему фрагмента крыши, фасада жилого дома с указанием месторасположения устанавливаемой конструкции, составленный в произвольной форме.

После получения разрешения необходимо заключить договор подряда на выполнение проектных работ с разработчиком проектной документации. Согласно нехитрым подсчётам, общие затраты на установку спутниковой антенны законным путём в Беларуси составят согласно вышеуказанной процедуре около 300 долларов США в эквиваленте. Пока известны единичные случаи требования местными властями демонтажа спутниковых антенн, установленных без соблюдения вышеуказанной процедуры.

Рейтинги охвата массовой аудитории белорусским национальным телевидением показывают, что российские новостные, публицистические и развлекательные программы на белорусском внутреннем рынке в большинстве случаев превосходят своей популярностью национальный продукт.

Ситуация контентовой бедности локального телерынка подталкивает наиболее активную часть белорусской телеаудитории к поиску более содержательных программ на зарубежных платных цифровых или free-to-air спутниковых платформах, что существенно влияет на популярность национального телевидения.

Согласно данным фирмы САТИО, представители белорусской телеаудитории смотрят в неделю в среднем 7 телеканалов (с экстремумами — 5 в Витебской области и 11 — в Гродненской)⁹⁴. Было бы желательно, чтобы основные информационные потребности подавляющего большинства граждан нашей страны покрывались за счёт национального контента. Иначе, в случае начала информационной войны против белорусских властей, агрессивная зарубежная пропаганда не встретит практически никакого эффективного сопротивления со стороны инертного гостелевидения Беларуси — если оценивать это сопротивление в сопоставимом влиянии на белорусскую телеаудиторию.

⁹⁴ Белорусские средства массовой информации: качественно-количественный анализ, с.14.

4.2. Анализ ситуации в Интернете.

4.2.1. Ограничение доступа. Белорусские власти стремятся контролировать интернет. Для реализации этой задачи были приняты нормативно-правовые акты, а также реализуются государственные программы по созданию специализированных программно-аппаратных комплексов. Законодательно предусмотрена возможность ограничивать деятельность нежелательных, по мнению властей, Интернет-ресурсов.

В Указе Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» (далее – указ № 60)⁹⁵ было введено такое понятие как «оказание услуг по ограничению доступа»:

«Поставщики интернет-услуг, в том числе уполномоченные поставщики интернет-услуг, обеспечивают ограничение доступа к информации, указанной в части первой настоящего пункта, при оказании этих услуг государственным органам и организациям (за исключением органов, перечисленных в части четвертой пункта 6 настоящего Указа, иных государственных органов и организаций, определяемых Оперативно-аналитическим центром при президенте Республики Беларусь), организациям образования, культуры».

В развитие указа регуляторы Байнета – Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ)⁹⁶ и Министерство связи и информатизации Республики Беларусь (Минсвязи) – приняли совместное постановление «Об утверждении положения о порядке ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами»⁹⁷. В свою очередь постановление уполномочило РУП «БелГИЭ» формировать «список ограниченного доступа».

⁹⁵Указ Президента Республики Беларусь № 60 от 1 февраля 2010 г. «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет». <http://www.president.gov.by/data/press83054.doc>

⁹⁶Оперативно-аналитический центр при президенте Беларуси был образован весной 2008 года на базе Государственного центра безопасности информации при президенте (ГЦБИ), который в свою очередь был координирующим органом по регистрации и делегированию доменов второго уровня в зоне ВУ.

⁹⁷Постановление Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. № 4/11 «Об утверждении положения о порядке ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами». Документ в настоящее время не действует, его текст доступен в архиве: <https://web.archive.org/web/20100708155453/http://oac.gov.by/doc/21.html> 19 февраля 2015 г. Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь и Министерство связи и информатизации приняли совместное постановление № 7/7 «О признании утратившим силу постановления Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь и Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. № 4/11»

Открытый «черный список». При ближайшем рассмотрении списков запретного Байнета в 2010 году оказалось как минимум два – общедоступный и для Интернет-провайдеров. Первый «черный список» любой пользователей Интернета мог скачать к себе на компьютер (<http://www.belgie.by/node/216>)⁹⁸. За всё время существования этого списка в нем не было ни одного ресурса.

Кстати, если для всех пользователей предусмотренная указом № 60 услуга по ограничению доступа к нежелательному контенту может оказываться по их желанию, то в учреждениях образования и культуры, а также во всех государственных организациях – в обязательном порядке.

Следует отметить, что открытый «черный список» касался только Интернет-ресурсов, размещенных в национальной доменной зоне .BY. Для них предусмотрен определенный порядок действий – уведомление владельцев ресурса о помещении в «черный список» и основаниях для ограничения доступа.

В постановлении прямо не была предусмотрена процедура исключения из «черного списка». Сказано только, что «в случае отсутствия оснований для нахождения идентификаторов Интернет-ресурса в списке ограниченного доступа, уполномоченный государственный орган, принявший решение о включении их в данный список, принимает решение об исключении идентификаторов Интернет-ресурса из списка ограниченного доступа».

Закрытый «черный список». Но есть еще и закрытый «черный список», предусмотренный только для ознакомления провайдеров интернет-услуг (<http://belgie.by/node/218>)⁹⁹. Провайдеры обязаны знакомиться с этим списком ежедневно и вносить изменения в собственные фильтры контента.

Что касается рядовых пользователей Байнета, то они о внесении того или иного интернет-ресурса в «черный список» могут узнать только, когда их доступ начнет фильтроваться в «добровольном» или обязательном порядке.

⁹⁸В настоящее время ссылка не работает. В архиве доступна копия страницы за 30 марта 2014 года по адресу: <https://web.archive.org/web/20140330090822/http://belgie.by/node/216>

⁹⁹В настоящее время ссылка не работает. В архиве доступна копия страницы за 30 марта 2014 года по адресу <https://web.archive.org/web/20140330090822/http://belgie.by/node/218>

Новая роль Мининформа в контроле Интернета. Вступившие в действие в 2015 году поправки в закон «О средствах массовой информации» содержат новую статью 51-1 «Ограничение доступа к продукции средств массовой информации, распространяемой посредством информационного ресурса (его составной части), размещенного в глобальной компьютерной сети Интернет». В ней указано, что ограничение доступа реализуется по решению республиканского органа государственного управления в сфере массовой информации – то есть Министерства информации.

Мининформ может принять решение об ограничении доступа в связи с распространением запрещенной законодательством информации. Запрещенными темами остаются пропаганда насилия, войны, жестокости, экстремисткой деятельности, потребления и использования наркотических и психотропных веществ, порнография, а также информация, которая способна нанести вред национальным интересам страны. Единичный факт распространения такого сообщения дает основание Мининформу для блокировки сайта¹⁰⁰.

Следует отметить, что Закон о СМИ распространил свое действие на «информационные ресурсы (их составные части), размещенные в глобальной компьютерной сети Интернет, посредством которых осуществляется распространение продукции средства массовой информации», под продукцией СМИ теперь также понимаются «информационные сообщения и (или) материалы, распространяемые через глобальную компьютерную сеть Интернет». Таким образом, Мининформ фактически вошел в состав регуляторов Байнета наряду с ОАЦ и Министерством связи и информатизации (Минсвязи).

19 февраля 2015 г. ОАЦ и Минсвязи совместным постановлением № 6/8 утвердили новое Положение о порядке ограничения доступа к информационным ресурсам (их составным частям), размещенным в глобальной компьютерной сети Интернет¹⁰¹. В первом пункте документа предусмотрена возможность ограничения доступа к сайтам в следующих случаях:

¹⁰⁰ Шафелюк Анна. «Писать теперь нужно осторожно...». <http://mediakritika.by/article/2782/pisat-teper-nuzhno-ostorozhno>

¹⁰¹ Постановление Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 19 февраля 2015 г. № 6/8 «Об утверждении Положения о порядке ограничения доступа к информационным ресурсам (их составным частям), размещенным в глобальной компьютерной сети Интернет». http://oac.gov.by/files/files/pravo/post_oac/Post_OAC_6.8.htm

- владельцу сайта в течение года вынесено два и более письменных предупреждения Мининформа¹⁰²;
- владелец сайта не выполнил законное требование Мининформа;
- на сайте содержатся «информационные сообщения и (или) материалы, направленные на незаконный оборот наркотиков, иную информацию, запрещенную или ограниченную к распространению в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь, а также вступившими в законную силу решениями суда (далее – информация, распространение которой запрещено)».

В последнем случае речь может идти, например, о распространении информации о деятельности незарегистрированных организаций. Зарегистрированные СМИ могут получать предупреждение Мининформа за такие действия, а сайты, в том числе сайты данных организаций, могут быть заблокированы для всех белорусских пользователей.

С 26 февраля 2015 года список ограниченного доступа формируется РУП «БелГИЭ» на основании решений, принимаемых Министерством информации, в случаях и порядке, установленных законодательными актами.

Единый закрытый список. Еще в марте 2015 года в черном списке для провайдеров было 176 ресурсов, в том числе два ресурса из доменной зоны .by. Из белорусских информационных ресурсов в списке ограниченного доступа значились charter97.org (и ее зеркала в других доменных зонах), belaruspartisan.org, блог Евгения Липковича в ЖЖ (<http://lipkovich.livejournal.com>), правозащитный сайт "Гомельская весна" (<http://www.gomelspring.org/>), анархистский ресурс belarus.avtonom.org.

В таблице указывался орган, по инициативе которого был ограничен доступ к данному Интернет-ресурсу -- это могли быть Комитет государственной безопасности, Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура. С января 2015 года к ним добавился Мининформ. Также указывалось обоснование: «В целях пресечения осуществления экстремистской деятельности, пропаганду насилия, жестокости и других деяний, а так же распространения информации, направленной на пропаганду деяний, запрещенных законодательством..., а также ч.2 ст. 8 Закона Республики Беларусь "О массовых мероприятиях в Республике Беларусь"..."»

28 марта 2015 года все черные списки объединили (открытый и закрытый)(http://www.belgie.by/ru/lists_access#) и удалили все записи, сделанные до 1

¹⁰²Некоторые независимые издания, например газета «Народная воля» практически каждый год имеют как минимум два предупреждения.

января 2015 года¹⁰³. Таким образом, на тот момент в списке ограниченного доступа оказались только внесенные Мининформом 9 сайтов.

По состоянию на 4 мая 2015 года в списке находились 18 сайтов¹⁰⁴, среди которых ни один не имел отношения к распространению общественно-политической информации. По официальным данным¹⁰⁵, из них 15 распространяли информацию о продаже и способах употребления наркотических средств, на одном пропагандировалась детская порнография, на двух содержалась табуированная лексика. К одному ресурсу доступ возобновлен.

17 июня 2015 года Министерство информации на своем официальном сайте опубликовало сообщение об ограничении доступа к сайту www.kyky.org со ссылкой на размещение информации, распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь (подпункт 1.3 пункта 1 статьи 38 Закона о СМИ). Это первый случай ограничения доступа к сайту, обоснованный защитой национальных интересов: «В ряде публикаций, размещенных на данном информационном ресурсе, содержатся уничижительные высказывания в отношении государственного праздника Республики Беларусь – Дня Победы, граждан страны, в нем участвующих, оспаривается значимость данного события в истории государства, тем самым искажается историческая правда о Великой Отечественной войне. Также в материалах на сайте www.kyky.org присутствует табуированная лексика, пренебрежительные, а порой и оскорбительные высказывания в адрес представителей определенных социальных групп, национальностей и религиозных конфессий.

Данная информация способна нанести вред национальным интересам Республики Беларусь, в частности, достижению сбалансированности политических интересов граждан, общественных объединений и государства, развитию гражданского общества с учетом национальных традиций и особенностей; укреплению духа патриотизма; обеспечению гармоничного развития межнациональных и межконфессиональных отношений (Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575)»¹⁰⁶.

Ограничение доступа осуществляют провайдеры, опираясь на электронные таблицы, предоставляемые им в РУП «БелГИЭ». Данные из этих таблиц не подлежат разглашению.

Решение по внесению в список ограниченного доступа теперь принимает

¹⁰³ Амнистия: список запрещенных сайтов обнулили, <http://electroname.com/story/11534>

¹⁰⁴ Подготовлен проект изменений в указ, предусматривающий ответственность владельцев интернет-ресурсов, http://www.belta.by/ru/all_news/society/Podgotovlen-proekt-ukaza-ob-otvetstvennosti-vladeltsev-internet-resursov-za-razmeschaemuju-informatsiju---Ananich_i_704188.html

¹⁰⁵ Министерство информации ограничило доступ к сайту, <http://mininform.gov.by/ru/news-ru/view/ministerstvo-informatsii-ogranichilo-dostup-k-sajtu-wwwkykyorg-261/>

¹⁰⁶ Там же.

исключительно Министерство информации, а РУП «БелГИЭ» технически ведет записи и рассылает провайдерам. Процесс не автоматизирован, провайдеры самостоятельно принимают решение о способах блокировки сайтов ограниченного доступа в «ручном режиме». По словам ответственного сотрудника одного из провайдеров, «фактическое ограничение доступа может растянуться на часы и недели после внесения сайта в список». 18 июня 2015 года доступ к сайту www.kyky.org отсутствовал несколько часов, что было вызвано внутренними проблемами самого информационного ресурса, а не блокировкой к нему доступа провайдерами. Издание удалило 4 статьи, к которым возникли претензии у Министерства информации, однако по истечении предусмотренных законодательством трех дней, в 17 часов 19 июня 2015 года провайдеры заблокировали доступ к сайту¹⁰⁷.

Блогер Виктор Малишевский провел эксперимент, чтобы определить, сколько времени занимает блокировка сайта после получения компетентными органами сигнала о наличии на нем запрещенного контента. Он информировал МВД о двух сайтах с рекламой продажи наркотиков, получил благодарность за информацию с сообщением о передаче требования о блокировке сайтов Министерству информации. Однако, как пишет В.Малишевский, прошло 76 дней, но указанные им сайты с наркотиками так и не были заблокированы¹⁰⁸.

Для сравнения: блокировка сайта www.kyky.org произошла через 39 дней после появления последней статьи, размещение которой Министерство информации посчитало потенциально способным нанести вред национальным интересам Республики Беларусь.

4.2.2. Идентификация пользователей и устройств. Указ № 60 обязывает провайдеров осуществлять идентификацию абонентских устройств¹⁰⁹ при оказании интернет-услуг, учет и хранение сведений об абонентских устройствах, а также сведений об оказанных интернет-услугах.

Собственникам пунктов коллективного пользования интернет-услугами (в указе есть сноска, что речь идет о компьютерных клубах, интернет-кафе, домашних сетях и иных местах, «в которых обеспечивается коллективный доступ пользователей интернет-услуг к сети Интернет») указано осуществлять идентификацию именно пользователей интернет-услуг, учет и хранение их персональных данных, а также сведений об оказанных

¹⁰⁷ Нас блокируют, а мы крепчаем, <http://kyky.io/life/nas-blokiruyut-a-my-krepchaem>

¹⁰⁸ Малишевский Виктор. Закрыть наркосайт с помощью МВД и министерства информации за 76 дней, <http://antijournalist.by/kyky/>

¹⁰⁹ Под абонентским устройством понимается техническое устройство пользователя интернет-услуг, предназначенное для подключения к линии электросвязи в целях обеспечения доступа к интернет-услугам.

интернет-услугах. Данные о том, кто сидит за компьютером и чем интересуется, необходимо хранить в течение года и предоставлять по требованию «органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов прокуратуры и предварительного расследования», налоговых инспекций и судов.

Только белорусский хостинг, доменная зона, настройки DNS. Указ № 60 предусматривает, что оказание услуг, выполнение работ, реализация товаров с использованием сетей и ресурсов, имеющих подключение к сети Интернет, может осуществляться только белорусскими юридическими лицами и предпринимателями, только через сайты, размещенные в доменной зоне .by и только посредством серверов, размещенных в Беларуси.

Сайты-визитки, принадлежащие зарегистрированным в Беларуси юридическим лицам, также должны перейти на национальный хостинг. Об этом сообщил во время онлайн-конференции на сайте БелТА начальник отдела ОАЦ Александр Горбач¹¹⁰.

В конце ноября 2011 года белорусский государственный монополист в области связи компания "Белтелеком" разослала своим клиентам письма с просьбой изменить настройки на компьютерах с целью ограничения доступа пользователей к нежелательному контенту. В письмах "Белтелекома" указывалось, что "необходимо использовать при получении информации из сети Интернет следующие IP-адреса DNS-серверов: первичного - 194.158.196.137, вторичного - 194.158.196.141". В противном случае, как следовало из писем, компания "не несет ответственность за некачественное предоставление услуг доступа в сеть Интернет или полное его отсутствие".

"Белтелеком" настаивает на использовании адреса своего сервера и прямо увязывает это с услугой по ограничению доступа к нежелательному контенту. В свою очередь противники ограничений рекомендуют вместо этого прописать Google Public DNS (8.8.8.8 и 8.8.4.4)¹¹¹.

Ответственность за нарушения. С 6 января 2012 года Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь пополнила новая статья 22.16 «Нарушение требований по использованию национального сегмента сети Интернет», устанавливающая для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ответственность в виде штрафа в размере до 30 базовых величин.

Как и Указ № 60, КоАП признает неправомерным оказание услуг в Беларуси с использованием Интернет-ресурсов, не размещенных и не зарегистрированных на

¹¹⁰Сайты-визитки белорусских юрлиц должны перейти на национальный хостинг, <http://www.belta.by/society/view/sajty-vizitki-belorusskih-jurlits-dolzny-perejti-na-natsionalnyj-hosting-142583-2010>

¹¹¹Быковский Павлюк. "Белтелеком" предлагает интернет-пользователям добровольную цензуру, <http://dw.de/p/13Kbc>

территории страны; нарушение правил идентификации абонентских устройств и (или) интернет-пользователей, а также нарушение требований об ограничении доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами.

С момента вступления в действие Указа № 60 ввод в эксплуатацию вновь создаваемых и (или) реконструируемых оптоволоконных линий связи (за исключением расположенных внутри капитальных строений (зданий, сооружений) осуществляется по согласованию с Министерством связи и информатизации и ОАЦ в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Указом № 60 введена санкция для белорусских субъектов хозяйствования за нарушение этого указа - приостановление оказания интернет-услуг на срок, необходимый для устранения выявленных нарушений, но не более чем на один месяц.

4 мая 2015 года министр информации Лилия Ананич сообщила, что был подготовлен проект указа об ответственности владельцев Интернет-ресурсов за размещаемую на них информацию. «Информация должна быть достоверной, такой, которая способствует развитию общества и не наносит вред национальным интересам, что обусловлено концепцией национальной безопасности. Отдельные Интернет-ресурсы вызывают вопросы со стороны Министерства информации, отметила Лилия Ананич»¹¹².

По оценке экспертов, положения нового Закона о СМИ противоречат нормам Указа № 60, в соответствии с которым ответственность за комментарии несут их авторы. В законе же эта ответственность, вплоть до возможности блокировки, распространяется на сами ресурсы. Вероятно, эту коллизия будет снята путем исправления Указа №60.

4.2.3. Государственные программы по контролю Интернета. *Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 годы (далее - Национальная программа)* была утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384¹¹³. Заказчиком-координатором Национальной программы является Министерство связи и информатизации в лице Департамента информатизации.

Национальная программа содержит подпрограмму «*Формирование национального контента*», заказчиком которой является Министерство информации Республики

¹¹² Подготовлен проект изменений в указ, предусматривающий ответственность владельцев интернет-ресурсов, http://www.belta.by/ru/all_news/society/Podgotovlen-proekt-ukaza-ob-otvetstvennosti-vladeltsev-internet-resurov-za-razmeschaemuju-informatsiju---Ananich_i_704188.html

¹¹³ Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 годы, http://www.belpost.by/download_files/informacionnoe_obschestvo/natpr.pdf

Беларусь.

Единая точка входа. «Создание единых технологических условий работы интернет-версий белорусских СМИ путем их объединения через агрегатор, расположенный на интернет-портале, и создание «единой точки входа» для государственных СМИ в глобальной компьютерной сети Интернет обеспечит эффективное присутствие государственной позиции в национальном сегменте глобальной компьютерной сети Интернет, включая оперативное реагирование на возникающие информационные поводы», – говорится в документе. На финансирование данной подпрограммы было предусмотрено в 2011-2014 годах 29 млрд. 958,4 млн. BYR. 5 мая 2015 года состоялась презентация ресурса «СМИ Беларуси. СМИ Беларуси» (<http://belsmi.by/>), созданного в результате реализации данной программы.

В настоящее время сайт представляет собой результат механической агрегации сообщений государственных телеканалов и 151 сайта печатных государственных СМИ Беларуси. Материалы не написаны для интернета и не адаптированы для интернета.

Программно-аппаратный комплекс для исследования и мониторинга информационных ресурсов. В рамках данной подпрограммы была предусмотрена в 2012-2014 годах разработка «программно-аппаратного комплекса для исследования и мониторинга информационных ресурсов национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет». Расходы были отнесены на счет государственного целевого бюджетного инновационного фонда Минсвязи¹¹⁴. Сумма предполагаемых расходов не была указана со ссылкой на то, что объемы финансирования мероприятий из средств инновационного фонда Минсвязи могут быть уточнены по результатам проведения государственной научно-технической экспертизы. В разделе «Инновационная деятельность в 2012 году»¹¹⁵ расходы на данные цели не упоминаются.

Судя по всему, речь шла о системе мониторинга контента. В социальных сетях и на форумах высказывались предположения, что спецслужбы с помощью него собираются мониторить сайты и форумы, чтобы искать там упоминания конкретных понятий и людей. Следует отметить, что на мировом рынке подобного рода программное обеспечение представлено в разных модификациях. Например, российская система мониторинга социальных медиа и СМИ babkee.ru, хоть и создана для маркетинговых целей, позволяет решать указанные задачи.

В 2014 году правительство исключило из Национальной программы пункт о

¹¹⁴Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 января 2012 г. № 20 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384», <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=C21500492&p1=1>

¹¹⁵Инновационная деятельность в 2012 году, http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_4_2_15128/

разработке программно-аппаратного комплекса для исследования и мониторинга информационных ресурсов национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет¹¹⁶. Не известно, происходило ли до этого выделение средств на создание программно-аппаратного комплекса и если да, то на какой стадии находились разработки.

«Путина», «Модель», «Комплекс». Национальная программа содержит также подпрограмму «Безопасность информационно-коммуникационных технологий и цифровое доверие». Ее заказчиками выступают Департамент информатизации Министерства связи и информатизации, ОАЦ. На финансирование данной подпрограммы было предусмотрено в 2011-2014 годах 19 млрд. 564,0 млн. рублей.

В рамках названной подпрограммы реализуются:

- Создание программно-аппаратного комплекса анализа высокоскоростных сетевых потоков для оперативно-розыскной деятельности (шифр «Путина»);
- Разработка модели угроз применения недеklarированных функций и закладных устройств в технических средствах, используемых для обработки информации, содержащей конфиденциальные сведения (шифр «Модель»).

Также в рамках подпрограммы на период 2013-2015 годов была запланирована разработка испытательного комплекса в целях выявления аппаратных закладных устройств (шифр «Комплекс»).

Механизм реализации мероприятий подпрограммы, порядок выбора ее исполнителей определен совместным постановлением ОАЦ и Минсвязи от 2 июня 2011 г. № 2/9 «О некоторых вопросах выполнения подпрограммы «Безопасность информационно-коммуникационных технологий и цифровое доверие» Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011 – 2015 годы»¹¹⁷. Этим постановлением был утвержден новый состав координационного совета по подпрограмме «Безопасность информационно-коммуникационных технологий и цифровое доверие» Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011 - 2015 годы.

Общую координацию деятельности заказчика мероприятий и исполнителей по

¹¹⁶Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 января 2014 г. № 63 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384». <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=C21400063&p1=1&p5=0>

¹¹⁷Постановление Оперативно-Аналитического Центра при Президенте Республики Беларусь и Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 2 июня 2011 г. № 2/9 «О некоторых вопросах выполнения подпрограммы «Безопасность информационно-коммуникационных технологий и цифровое доверие» Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы». http://oac.gov.by/files/files/pravo/post_oac/Post_OAC_2.9.htm

реализации данной подпрограммы осуществляет созданный Минсвязи и ОАЦ коллегиальный орган – Координационный совет. Было проведено два его заседания, рассмотрены и согласованы задания на закупку НИОКР по всем мероприятиям с началом выполнения в 2011 году.

Департаментом информатизации было организовано проведение открытых конкурсов по выбору исполнителей НИОКР по мероприятиям подпрограммы, конкурсной комиссией подведены итоги всех конкурсов. По четырем мероприятиям конкурсы были признаны несостоявшимися, в связи с поступлением менее двух конкурсных предложений. По предложению заказчика мероприятий – ОАЦ – по отношению к выбору исполнителей НИОКР по указанным мероприятиям были применены процедуры закупки из одного источника.

Сообщается, что по мероприятию 120 «Разработка методологии аудита безопасности информационных систем республиканских органов государственного управления, нормативно-правового обеспечения и средств» со сроком завершения в 2011 году был предложен перенос начала работ на 2012 год, а по мероприятию 125 «Разработка защищенной информационно-аналитической системы для поддержки принятия решений (обеспечения деятельности) персоналом государственных органов (шифр «Аналитик»))» со сроком завершения в 2014 году предложено сокращение сроков его реализации на два года с завершением в 2012 году. Данные предложения были одобрены Координационным советом по подпрограмме.

По результатам прохождения государственной научно-технической экспертизы были заключены трехсторонние договора между Департаментом информатизации, организациями-исполнителями НИОКР и ОАЦ на выполнение НИОКР по четырем мероприятиям подпрограммы.

В четвертом квартале 2011 года выполнялись работы по мероприятиям:

- «Создание программно-аппаратного комплекса анализа высокоскоростных сетевых потоков для оперативно-розыскной деятельности» (шифр «Путина»);
- «Разработка модели угроз применения недеklarированных функций и закладных устройств в технических средствах, используемых для обработки информации, содержащей конфиденциальные сведения» (шифр «Модель»)¹¹⁸.

В социальных сетях и на форумах из данного перечня больше всего внимания привлекла «Путина». Предположительно данная программа должна передавать ее владельцу всю информацию о тех сайтах и площадках, которые посещал пользователь,

¹¹⁸Ход реализации в 2011 году Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 года.
http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_7_7_15292/

какую информацию он оставлял на них, что делал и сколько всего пользовался Интернетом. По всей вероятности, если идентифицировать пользователя напрямую невозможно, необходимо запомнить технические данные компьютера, с которого он или она выходили в Интернет.

Для сравнения: в России действует СОПМ (сокр. от Система технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий) — комплекс технических средств и мер, предназначенных для проведения оперативно-розыскных мероприятий в сетях телефонной, подвижной и беспроводной связи и радиосвязи. В Европе для законного перехвата сообщений используется ETSI (European Telecommunications Standards Institute), в США -- CALEA (Communications Assistance for Law Enforcement Act). Контроль за функционированием СОПМ возлагается целиком на ПУ СОПМ, в чем заключается коренное отличие от европейских и североамериканских стандартов. Данная особенность, с точки зрения спецслужбы, значительно повышает ее оперативность и возможности по установлению и контролю законного перехвата, так как нет необходимости дополнительно запрашивать через суд (как в CALEA или ETSI) любое изменение в параметрах СОПМ для определенного абонента¹¹⁹.

4.3. Анализ медиа-дискурсов

Национальное информационное пространство представляется в медиа дискурсе как своего рода виртуальное продолжение физического пространства, в границах которого действует белорусское законодательство. На страже стабильности и контроля за происходящим в информационном пространстве находится Министерство информации. Перенос физических представлений в виртуальное пространство также свидетельствует и о восприятии частного ресурса, как государственного достояния, по аналогии с полезными ископаемыми.

Существующее положение дел в Беларуси в сфере национальной информационной безопасности можно охарактеризовать одним словом - кризис. И этот кризис возник не сегодня, а имеет многолетнюю историю.

С одной стороны, очевидна существующая проблема с дискриминацией белорусского языка (так, невозможно получить бланк налоговой декларации на белорусском языке или прочитать новый законодательный акт, так как официального перевода на белорусский язык в большинстве случаев не существуют). Репрезентация

¹¹⁹Гольдштейн Б.С., Елагин В.С. Законный перехват сообщений: подходы ETSI, CALEA и СОПМ, <http://www.niits.ru/public/2007/2007-016.pdf>

существующего двуязычия в Беларуси носит декларативный характер, ибо исходит из принципа, что нет потребности в переводе с русского на белорусский и наоборот. В информационной сфере это проявляется в том, что подавляющее большинство официальных сайтов государственных органов управления лишены белорусской версии.

Впрочем, кроме значимого отсутствия в информационном пространстве белорусского языка (например, отсутствия выступлений первых лиц государства по-белорусски или чтобы документооборот органов государственного управления был на белорусском языке), есть проблемы и с использованием русского. Повсеместно при использовании русского языка происходит сращивание и смешение различных, зачастую взаимоисключающих понятий и терминов.

Получая из медиа информацию о товарах и услугах, мы неизбежно сталкиваемся с такими их качественными характеристиками, как «отечественный», «импортный», «столичный», «наш производитель» и так далее. Но за этими, казалось бы, однозначными прилагательными в белорусском случае находится двойное дно. Когда пишут об отечественных автомобилях или наших производителях, то зачастую имеют в виду российских производителей, которые для Беларуси являются зарубежными.

Во время таких культурных событий, как фестиваль «Славянский базар в Витебске» приезжие звезды российской эстрады на русском языке объясняют в интервью журналистам, как они рады оказаться на этом празднике единства культур, где всё происходит на понятном русском языке и все снова вместе.

Эти вопросы формируют дискурсивную рамку (то, как мы понимаем и интерпретируем значение используемых слов) или иными словами контекст, в котором обсуждаются те или иные вопросы. Зачастую — это и есть новый смысл слов. Но эти практики переозначивания не являются безобидными. И у таких вопросов, как:

- Являются российские товары импортными в Беларуси?
- Столица и «столица нашей Родины» – это Минск или это разные города?
- Отечественные автомобили — это ВАЗы или МАЗ/БелАЗ?
- Отечественный — это какой? И какое Отечество имеется в виду?

всегда есть ответ, который полностью зависит от политической позиции и говорящего. А приверженность двух взаимоисключающих высказываний только усиливает ненормальность ситуации.

Безусловно, многозначность в ответах на эти вопросы снимается, когда в коммуникации используется белорусский язык, но в ситуации использования русского и доминирования русскоязычных медиа — все это запутывает и смешивает разные понятия.

Основной механизм противостояния информационным угрозам, откуда бы они ни исходили, заключается в использовании «волшебного рубильника» или «магической кнопки», которые полностью или частично ограничивают физические возможности доступа к информации. Когда российские телеканалы ретранслируют запрещенные для демонстрации в Беларуси фильмы (например, «Доберман»), то белорусские телезрители видят совершенно иной медиапродукт. Иногда, как в случае с фильмами «Крестный батька», даже без внесения их в реестр фильмов, имеющих ограничения по аудитории и показу в телевизионном эфире, эти медиапродукты не доходили до белорусских телезрителей. Но они были доступны пользователям интернета.

Получается, что в случае с Интернетом, когда «волшебного рубильника» нет или его возможности ограничены, данные методы контроля доступа не очень эффективны.

Рекламные кампании в исполнении БелТА «Мы беларусы» или «Я ♥ Беларусь» не являются достаточным основанием для успешной самоидентификации белорусов. Более того, они всячески избегают четкого лингвистического маркирования. Выбираются такие слоганы, где невозможно сказать, на каком языке они сформулированы: русском или белорусском. В перспективе все стремится к комиксам (картинкам без текста), как если бы белорусского языка просто не существовало (мотивы национального орнамента и товарный штрих-код 481...)

Миграционная политика во многом сводится к дискурсивным практикам о защите Европы от волны нелегалов через Беларусь (типичная не почетная роль буферного государства). В Беларуси мигранты обходятся знанием русского языка и нет требования знать что-либо о культурно-историческом наследии. При этом расистские высказывания (фактически hate-speech) активно циркулируют и не рассматриваются как проблема вообще, а мифологизированные представления о терпимости и толерантности жителей Беларуси к любым формам инаковости вызывает некоторые обоснованные сомнения.

Получается, что на сегодняшний день белорусское информационное пространство в значительной степени зависит от действий соседей, влиять на которых у Беларуси нет возможности. Иными словами, не в Беларуси на сегодняшний день находятся источники информации, которые формируют наше информационное пространство и непосредственно влияют на общественное мнение.

Мы в зоне влияния «русского мира». И путь он вещает не на нас, но мы находимся под его «облучением».

Эта проблема уже становится темой для обсуждения в медиа. Так в рамках круглого стола «Суверенность в контексте национальной безопасности», который прошел в конференц-зале «СБ», высказывалось мнение, что: *«После начала войны в Украине мы*

оказались совершенно не готовы к тому валу радикальных политических взглядов, которые пришли с Востока. Я могу ошибаться, но я не вижу у нас в достаточном количестве творческих коллективов, чтобы противостоять идеологически и творчески ресурсам наподобие «Спутника и погрома». Или похожих ресурсов»¹²⁰ - отметил Ю.Шевцов.

Как результат подобного воздействия, можно привести данные о том, что «более 60% белорусов одобряют политику президента России Владимира Путина»¹²¹.

Возможно, есть основания говорить и о существовании кризиса доверия к медиа в Беларуси. Нынешняя система медиа полностью дискредитирована потемкинскими деревнями, счастливыми агрогородками и оптимистичными выпускниками, которые рады распределению. Содержание максимально гомогенизировано — в эфире доминирует одна сплошная БелТА, озвучивание альтернативных точек зрения пресекается. Как пример, можно вспомнить увольнение журналиста службы новостей радио «Unistar» Сергея Грудницкого за то, что прочитал новости от негосударственного информационного агентства¹²².

Но все эти угрозы информационное безопасности не рассматриваются как таковые в существующей концепции национальной безопасности.

Чтобы изменить сложившуюся ситуацию, необходимо принять меры во многих сферах. Так, в сфере образования все подобные вопросы должны быть решены в пользу белорусского языка. Для этого не требуется радикального пересмотра Кодекса об образовании или вмешательства и иные законодательные акты, можно обойтись исключительно внутренними решениями Министерства образования. Например, гуманитарные дисциплины, которые непосредственно влияют на формирование мировоззрения, такие как история и география, должны преподаваться на белорусском языке. Именно это является гарантией понимания, что Беларусь — это не Россия, как бы банально это ни звучало.

Необходимо также поощрять плюрализм мнений, – не формальный и существующий на бумаге, а реальный. Обеспечить доступ к СМИ всем политическим группам и снять ограничения для журналистов на получение информации журналистами и другими гражданами.

¹²⁰О нашей безопасности. В: Советская Белоруссия, 22 мая 2015.

<http://www.sb.by/konferents-zal/article/o-nashey-bezopasnosti-23052015.html>

¹²¹Большинство белорусов одобряют политику Путина. <http://www.belaruspartisan.org/politic/312184/>

¹²²Ведущего уволили с радио Unistar за прочитанные в эфире новости
БелаПАН. http://naviny.by/rubrics/society/2015/07/17/ic_news_116_460528/

В краткосрочной перспективе необходима мягкая белорусизация (даже в рамках существующего двуязычия) всех бюрократических процессов, чтобы все государственные документы были доступны на двух языках. Это (и формы обращения граждан, и эталонная база правовой информации, и сайта всех органов власти на любом из уровней и многое другое). Это невозможно сделать за один день, но вполне реалистично в течение нескольких лет.

Требуются переосмысление и переоценка существующих и потенциальных угроз информационной безопасности и взвешенность в подходах для определения их вероятности. Скорее всего, это потребует подготовки новой концепции национальной безопасности.

Стратегической целью может стать попытка поиска консенсуса в обществе -не формального на словах или в виде лозунгов, а реализованного на практике.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОБОБЩЕННЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИК В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Среди проблем, связанных с защитой информационного пространства Беларуси, 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 разжиганию ненависти, распространению другой информации, запрещенной в соответствии с международными стандартами, 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.

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.

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.

7. Белорусские власти стремятся контролировать всё информационное пространство, доступное гражданам Беларуси. Созданы механизмы ограничения доступа к контенту, который рассматривается как нежелательный, во всех видах СМИ, а также Интернете. При этом 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 своё видение ситуации до массовой аудитории. Опасность внешней информационной угрозы со стороны основных стратегических партнеров Беларуси даже не рассматривается в публичном пространстве.

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).

Рекомендации по реформированию медийного законодательства Республики Беларусь и практик его применения в области защиты информационного пространства («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, распределению 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 усиления 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Амнистия: список запрещенных сайтов обнулили, <http://electroname.com/story/11534>
2. Белорусские средства массовой информации: качественно-количественный анализ. Мн.: Сатио, 2014.
3. Большинство белорусов одобряют политику Путина. <http://www.belaruspartisan.org/politic/312184/>
4. Быковский Павлюк. "Белтелеком" предлагает интернет-пользователям добровольную, <http://dw.de/p/13Kbc>
5. Ведущего уволили с радио Unistar за прочитанные в эфире новости БелаПАН. http://naviny.by/rubrics/society/2015/07/17/ic_news_116_460528/
6. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
7. Гольдштейн Б.С., Елагин В.С. Законный перехват сообщений: подходы ETSI, CALEA и COPM. <http://www.niits.ru/public/2007/2007-016.pdf>
8. ДЕ САЛЬВИА, М. Прецеденты Европейского суда по правам человека: руководящие принципы судеб. практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: судеб. практика с 1960 по 2002 г., Санкт-Петербург.: Юрид. центр пресс, 2004, с. 625.
9. Декларация о свободе общения в Интернете (Страсбург, 28 мая 2003 года). Принята Комитетом Министров на 840-м заседании заместителей министров). <http://medialaw.asia/document/-2358>
10. Декларация принципов терпимости (Принята резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 года). http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/toleranc.shtml

11. Декрет Президента Республики Беларусь № 6 от 28 декабря 2014 г. «О неотложных мерах по противодействию незаконному обороту наркотиков». http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-10535/
12. Европейская конвенция о трансграничном телевидении (5 мая 1989 года). Доступ через Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/132.htm>
13. Европейское право в области прав человека: Практика и коммент.: Пер. с англ. / Марк Дженис, Ричард Кэй, Энтони Брэдли. М.: Права человека. Будапешт: Ин-т по конституц. и законодат. политике, 1997, 607 с.
14. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975). Доступ через Интернет: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>
15. Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.11.2015 г.). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860
16. Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины». http://kodeksy.com.ua/ka/ob_osnovah_nacionalnoj_bezopasnosti_ukrainy/statja-1.htm
17. Замечание общего порядка № 11. Статья 20. Комитет по правам человека. Девятнадцатая сессия (1983 год), п. 2. http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf
18. Замечание общего порядка № 27. Статья 12. КПЧ (Шестьдесят седьмая сессия, 1999 год), п. 14 – 15. http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-c/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf
19. Замечание общего порядка № 31 (Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства, ратифицировавшие Пакт), Комитет по правам человека, 26 мая 2004 г., п. 6. http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf

20. Замечание общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека. Сто вторая сессия. Женева, 11–29 июля 2011 года, п. 2. <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom34.html>
21. Инновационная деятельность в 2012 году. http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_4_2_15128/
22. Карта зоны покрытия территории РБ передатчиками второго национального мультиплекса, Белорусский Радиотелевизионный передающий центр. <http://www.brtpc.by/services/television/digital/comercial/t2/>
23. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0300194#load_text_none_1
24. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Принята резолюцией 260 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1948 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml
25. Конвенция от 4 ноября 1950 года о защите прав человека и основных свобод: Официальный перевод на русский язык [он-лайн]. <http://www.espch.ru/content/view/52/30/>
26. Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь "О средствах массовой информации". Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ. <http://www.osce.org/ru/fom/32600?download=true>
27. Малишевский Виктор. Закрыть наркосайт с помощью МВД и министерства информации за 76 дней. <http://antijournalist.by/kyky/>
28. Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (1997 г.). В: Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2012 гг. 2-е изд., испр. и доп. Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013, с. 35 – 39. <http://www.osce.org/ru/fom/99566?download=true>

29. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml
30. Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Представительство Совета по международным исследованиям и обменам (IREX), БГУ; Сост.Н.Н.Довнар. - Мн. : Медисонт, 1999. - 202с. - (ProMedia: The Professional Media Program). - Библиогр.:с.201.
31. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml
32. Министерство информации ограничило доступ к сайту.<http://mininform.gov.by/ru/news-ru/view/ministerstvo-informatsii-ogranichilo-dostup-k-sajtu-wwwkykyorg-261/>
33. Нас блокируют, а мы крепчаем. <http://kyky.io/life/nas-blokiruyut-a-my-krepchaem>
34. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 годы.http://www.belpost.by/download_files/informacionnoe_obschestvo/natpr.pdf
35. О нашей безопасности. В: Советская Белоруссия, 22 мая 2015. <http://www.sb.by/konferents-zal/article/o-nashey-bezopasnosti-23052015.html>
36. Об Интернете: Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 21 декабря 2005 г. В: Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения

мнения; Ред. А.Улен; Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013 г., с. 49. <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

37. Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2012 гг. 2-е изд., испр. и доп. – Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. – 61 с. Доступ через Интернет: <http://www.osce.org/ru/fom/99566?download=true>

38. Основы идеологии белорусского государства: Учеб. для вузов / под. ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004, 690 с.

39. Подготовлен проект изменений в указ, предусматривающий ответственность владельцев интернет-ресурсов. http://www.belta.by/ru/all_news/society/Podgotovlen-proekt-ukaza-ob-otvetstvennosti-vladeltsev-internet-resursov-za-razmeschaemuju-informatsiju---Ananich_i_704188.html

40. Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации. Утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 2015 от 25.12.2008. http://mfa.gov.by/upload/vv/post_2015_accreditation.pdf

41. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 28 ноября 2014 года № 41-13 «О проекте Стратегии обеспечения информационной безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств». http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31674408

42. Постановление Оперативно-Аналитического Центра при Президенте Республики Беларусь и Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 2 июня 2011 г. № 2/9 «О некоторых вопросах выполнения подпрограммы «Безопасность информационно-коммуникационных технологий и цифровое доверие» Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы». http://oac.gov.by/files/files/pravo/post_oac/Post_OAC_2.9.htm

43. Постановление Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 19 февраля 2015 г. № 6/8 «Об утверждении Положения о порядке ограничения доступа к информационным ресурсам (их составным частям), размещенным в глобальной компьютерной сети Интернет». http://oac.gov.by/files/files/pravo/post_oac/Post_OAC_6.8.htm

44. Постановление Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. № 4/11 «Об утверждении положения о порядке ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами». <https://web.archive.org/web/20100708155453/http://oac.gov.by/doc/21.html>

45. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 мая 2015 г. «Об утверждении перечня телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, и определении последовательности (очередности) их распространения». <http://mininform.gov.by/uploads/folderForLinks/postanovlenie-407.pdf>

46. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 июня 2015 г. № 505 «О порядке распространения телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм». <http://www.mtis.by/doc/505.pdf>

47. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 августа 2014 г. № 810 «Об экспертных комиссиях по оценке информационной продукции на предмет наличия (отсутствия) в ней признаков проявления экстремизма». <http://www.expert.by/EC/monitorings/210363.txt>

48. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 января 2014 г. № 63 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384». <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=C21400063&p1=1&p5=0>
49. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 января 2012 г. № 20 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384». <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=C21500492&p1=1>
50. Резолюция 428 (1970)1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека: Перевод с английского Института проблем информационного права [он-лайн]. http://www.data.minsk.by/books/ce_massmedia/3.html
51. Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ (Принята Комитетом министров 21 сентября 2011 года на 1121-ом заседании постоянных представителей министров). http://medialawca.org/wp-content/uploads/2012/05/CM-Rec20117-new-notion-of-media_ru1.pdf
52. Рекомендация № R (97) 20 Комитета Министров государствам-членам по вопросам «разжигания ненависти» (Принята Комитетом Министров 30 октября 1997 года на 607-м заседании заместителей министров). http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%281997%29020_ru.pdf
53. Рекомендация REC (2000) 23 Комитета Министров государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе (Принята Комитетом Министров 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров). https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec%282000%29023&ExpMem_ru.pdf
54. Решение ЕСПЧ по делу Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства от 7 декабря 1976 г., п. 49. http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/eur

55. Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств «О Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности и о Комплексном плане мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности на период с 2008 по 2010 год» (Бишкек, 10 октября 2008 года). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30432570

56. Сайты-визитки белорусских юриц должны перейти на национальный хостинг. <http://www.belta.by/society/view/sajty-vizitki-belorusskih-jurlits-dolzny-perejti-na-natsionalnyj-hosting-142583-2010>

57. Соблюдение прав человека в ходе борьбы с подстрекательством к терроризму и связанными с ним правонарушениями (Справочный документ), Семинар экспертов ОБСЕ/Совета Европы «Предотвращение терроризма: борьба с подстрекательством к террористической деятельности», Вена, 19-20 октября 2006 г., с. 6. <http://www.osce.org/ru/odhr/22053?download=true>

58. Совет Европы: документы по проблемам средств массовой информации / Общественная правозащитная организация "Гражданский контроль". - 2-е изд., доп. - СПб.: Инф.-изд. агентство "ЛИК", 2000. - 149с. - (Серия "Права человека": Справочники. Пособия. Документы).

59. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения; Ред. А.Улен; Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013 г., 111 с. <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

60. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности. <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=A01300055&p1=1>

61. Соглашение о сотрудничестве в области информации (Бишкек, 9 октября 1992 года).http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30244259
62. Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности.<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=N01300115&p1=1>
63. Стратегия национальной безопасности Украины, утвержденная Указом Президента Украины от 12.02.2007 № 105.<http://www.president.gov.ua/ru/documents/14823.html>
64. Телеканалы Беларуси.https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8B_%D0%91%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8#.D0.A2.D0.B5.D0.BB.D0.B5.D0.BA.D0.B0.D0.BD.D0.B0.D0.BB.D1.8B
65. Уголовный кодекс Республики Беларусь.
<http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900275>
66. Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности».
<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000450&p2={NRPA}>
67. Указ Президента Республики Беларусь от 7.10.2013 №456 "О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь".
<http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz0/uk040.htm>
68. Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь».
<http://www.pravo.by/pdf/2010-276/2010-276%28005-026%29.pdf>
69. Указ Президента Республики Беларусь № 60 от 1 февраля 2010 г. «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет».
<http://www.president.gov.by/data/press83054.doc>

70. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (В редакции Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. N 483).
<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102129631&intelsearch>

71. Ход реализации в 2011 году Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 года.
http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_7_7_15292/

72. Шафелюк Анна. «Писать теперь нужно осторожно...».
<http://mediakritika.by/article/2782/pisat-teper-nuzhno-ostorozhno>

73. Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance (Adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002 at the 799th meeting of the Ministers' Deputies, amended by Resolutions CM/Res(2013)12 and CM/Res(2014)2 adopted, respectively, on 9 October 2013 and 19 February 2014).
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=289019>

Приложение 1.

ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ И ДОПОЛНЕНИЮ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ “О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ”

Подготовлено группой экспертов
в рамках проекта «Через
модернизацию Беларуси к
конкурентоспособному обществу»
(РЕФОРУМ)

Действующий закон «О средствах массовой информации» не обеспечивает безопасности Республики Беларусь в информационной сфере, ограничивая при этом конституционные права и свободы граждан Республики Беларусь на получение и распространение информации и свободное выражения мнения. Он, как и все законодательство Беларуси в этой сфере, подлежит концептуальному пересмотру.

В перспективе необходимо реформировать законодательство Республики Беларусь о СМИ в соответствии с демократическими стандартами, в частности, принять новый Закон о СМИ

Однако уже на первых этапах реформирования законодательства о СМИ в действующий Закон «О средствах массовой информации» необходимо внести

неотложные изменения для обеспечения реализации рекомендаций, направленных на эффективное обеспечение информационной безопасности Республики Беларусь при соблюдении конституционных прав и свобод личности.

1. В статье 1 Закона о СМИ «Основные термины, применяемые в настоящем Законе, и их определения» отсутствует четкое 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 -- в частности, то, что интернет-ресурсы, как правило, не распространяют массовую информацию периодически, что является одним из признаков средства массовой информации, а обновляются -- и его трансграничный характер).

Предлагаем в случае сохранения указания в Законе о СМИ на «средство массовой информации, которое распространяется через глобальную компьютерную сеть Интернет», учесть международный опыт, при котором регистрация Интернет-СМИ носит не разрешительный, а добровольный характер.

Владелец информационного ресурса (его составной части), размещенного в глобальной компьютерной сети Интернет, может по собственной инициативе и в упрощенном, уведомительном порядке зарегистрировать его в качестве средств массовой информации, если хочет получить права и возможности, предоставляемые законодательством о СМИ, а также налоговые льготы и прочие преференции для редакций СМИ (если таковые будут).

Предлагаем:

статью 1 Закона дополнить следующим пунктом:

«Средство массовой информации, которое распространяется через глобальную компьютерную сеть Интернет, — форма распространения массовой информации с использованием глобальных информационных сетей, зарегистрированная в качестве средства массовой информации по инициативе владельца информационного ресурса (его составной части), размещенного в глобальной компьютерной сети Интернет, в порядке, установленном настоящим Законом, с учетом особенностей, определенных Советом Министров Республики Беларусь».

2. Пункт 2 статьи 3 «Сфера действия настоящего Закона» распространяет действие Закона о СМИ, за исключением требований о государственной регистрации средств массовой информации, на информационные ресурсы (их составные части), размещенные в глобальной компьютерной сети Интернет, посредством которых осуществляется распространение продукции средства массовой информации.

Предлагаем:

статью пункт 2 статьи 3 Закона исключить.

Дополнить пункт 1 статьи 11 Закона частью второй в следующей редакции:

«Регистрация средств массовой информации, которые распространяются через глобальную компьютерную сеть Интернет, может быть произведена по инициативе владельца информационного ресурса (его составной части), размещенного в глобальной компьютерной сети Интернет, в порядке, установленном настоящим Законом, с учетом особенностей, определенных Советом Министров Республики Беларусь».

3. Статья 6 Закона о СМИ «Недопустимость монополизации средств массовой информации» не определяет реальных механизмов борьбы с монополизацией и концентрацией в сфере СМИ. Это препятствует развитию национальных медиа и в конечном итоге может привести к уязвимости национального информационного пространства Республики Беларусь.

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».

4. Статья 9 «Язык средства массовой информации» устанавливает, что массовая информация может распространяться в Республике Беларусь на государственных языках Республики Беларусь.

Считаем, что государство должно поощрять развитие СМИ (особенно вещательных) на белорусском языке.

Предлагаем:

статью 9 дополнить пунктом 3:

«Государство поощряет развитие средств массовой информации на белорусском языке».

5. Пункт 1 статьи 12 закона «Регистрационные требования» устанавливает неоправданно широкий перечень сведений, которые должны указываться в заявлении о регистрации.

Это положение затрудняет выход на рынок новых белорусских СМИ.

Учредитель уже на стадии регистрации должен указывать для печатного СМИ предполагаемую территорию распространения издания (подпункт 1.6.), периодичность (п.п.1.9), предполагаемый тираж (подпункт.1.10). Данные сведения нецелесообразно представлять еще и потому, что Закон не устанавливает каких-либо ограничений в деятельности учредителя и редакции СМИ по данным характеристикам. Излишним для регистрации СМИ представляется и указание в заявлении о регистрации СМИ источников финансирования (1.8.), поскольку в любом случае выпуск СМИ осуществляется за счет средств, имеющих у редакции, а источники финансирования редакции регламентируются иными актами законодательства (гражданского, законодательства о

финансово-хозяйственной деятельности и т.д.). Обращаем внимание что изменение этих сведений (в том числе и указываемых в качестве предположительных) влечет необходимость уведомления об этом регистрирующего органа (пункт 3 статьи 14 Закона), т.е. прохождение излишней административной процедуры.

Указание на специализацию (подпункт.1.7.) является необходимым только в том случае, если учредитель намерен выпускать СМИ, для которого установлен повышенный или пониженный регистрационный сбор.

Предлагаем:

Из пункта 1 статьи 12 Закона исключить подпункты 1.6., 1.8. – 1.10.

Подпункт 1.7. считать подпунктом 1.6. и изложить в следующей редакции:

«является ли средство массовой информации, рекламным, эротическим, специализирующимся на материалах для детей и молодежи, инвалидов, образовательно-познавательного или культурно-просветительского назначения».

6. Пункт 5 статьи 17 Закона «Порядок распространения продукции средства массовой информации» противоречит международно-правовым обязательствам Республики Беларусь.

В соответствии с ч.2 статьи 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Беларусь, каждый имеет право свободно 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. Требование получения иностранным средством массовой информации разрешения в республиканском органе государственного управления в сфере массовой информации на распространение своей продукции на территории Республики Беларусь без изменения формы и содержания не соответствует положениям ч.2 ст. 19 МПГПП и не учитывает критерии допустимости ограничения права на свободное выражение мнения, указанные в ч. 3 ст. 19 МПГПП.

Порядок и условия распространения иностранных средств массовой информации, должны устанавливаться не органом государственного управления в сфере массовой информации, а договором на распространение данных СМИ.

Предлагаем:

пункт 5 статьи 17 закона исключить либо изложить в следующей редакции:

5. Продукция иностранного средства массовой информации распространяется на территории Республики Беларусь на общих основаниях.

Дополнить Закон о СМИ следующей нормой:

Юридические лица, на которые возложены функции редакции иностранного средства массовой информации, их журналисты несут ответственность за злоупотребление свободой массовой информации на основании положений настоящего Закона и международных договоров и соглашений, заключенных Республикой Беларусь.

7. Пункт 6 статьи 17 Закона «Порядок распространения продукции средства массовой информации» предусматривает регистрацию распространителей продукции печатных средств массовой информации, а также продукции телевизионных, радиовещательных средств массовой информации. Считаем это положение недопустимым ограничением права на распространение информации и препятствием для деятельности белорусских распространителей продукции СМИ.

Предлагаем:

пункт 6 статьи 17 Закона исключить.

8. Глава 5 Закона «Особенности деятельности телевизионных и радиовещательных средств массовой информации» содержит непрозрачные условия создания и деятельности вещателей теле- и радиопрограмм.

Предлагаем:

статью 24 изложить в следующей редакции:

Статья 24. Осуществление вещания теле- или радиопрограмм

1. Вещательные организации могут быть общественными или частными. Порядок и сроки разгосударствления вещательных организаций государственной или смешанной

форм собственности и/или преобразования их в общественные телерадиокомпании определяются Законом.

2. Вещание теле- или радиопрограмм осуществляется с использованием в установленном законодательством Республики Беларусь порядке сетей электросвязи на основании специального разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в области вещания, выдаваемого Наблюдательным советом по телевидению и радиовещанию на основании заключения конкурсной комиссии (кроме общественного телевидения и радиовещания, осуществляемого на основе Закона «Об общественном телевидении и радиовещании»).

Дополнить Закон статьями 24-1 – 24-6.

Статья 24-1. Проведение конкурса

1. Условия конкурса на выдачу лицензии на вещание определяются Наблюдательным советом по телевидению и радиовещанию и заблаговременно публикуются в средствах массовой информации.

2. Объявление о проведении конкурса должно содержать объективные и прозрачные критерии отбора. При проведении конкурса учитываются технические возможности по осуществлению телерадиовещания, планируемые вклад заявителей в разнообразие программ телевизионного и радиовещания и доля собственной продукции в их программах.

Статья 24-2. Выдача разрешения на осуществление вещания по кабельной (проводной) сети

1. Разрешение на осуществление вещания по кабельной (проводной) сети выдается Наблюдательным советом по телевидению и радиовещанию на основании заявления без проведения конкурса.

2. К заявлению прилагаются документы, установленные Советом Министров, а также решение местного исполнительно-распорядительного органа об организации кабельной (проводной) сети.

○ Не требуется разрешения для осуществления вещания по кабельной (проводной) сети в случаях, если число приемных устройств не превышает десяти либо зона вещания ограничена территорией, на которой находится одно юридическое лицо.

Статья 24-3. Контроль за соблюдением законодательства в сфере телевизионного и радиовещания

1. Контроль за соблюдением законодательства телевизионными и радиовещательными средствами массовой информации осуществляет Наблюдательный совет по телевидению и радиовещанию.

2. Порядок формирования и деятельности Наблюдательного совета по телевидению и радиовещанию, гарантии его независимости, основания досрочного прекращения полномочий председателя и членов Наблюдательного совета по телевидению и радиовещанию определяются Законом.

Статья 24-4. Полномочия Наблюдательного совета по телевидению и радиовещанию

Наблюдательный совет по телевидению и радиовещанию:

осуществляет контроль за соблюдением вещательными организациями (вещателями) законодательства о средствах массовой информации;

формирует органы управления общественными телерадиовещательными организациями в соответствии с Законом «Об общественном телевидении и радиовещании»;

выдает лицензии на вещание и контролирует соблюдение вещательными организациями (вещателями) их условий;

дает на внеконкурсной основе разрешения на осуществление вещания по кабельной (проводной) сети;

рассматривает жалобы, связанные с деятельностью вещательных организаций (вещателей);

принимает предусмотренные законом и международными соглашениями меры по разрешению конфликтов, связанных с незаконным контентом телевизионных программ иностранных вещателей;

обобщает практику применения законодательства по вопросам телерадиовещания и разрабатывает предложения по его усовершенствованию;

осуществляет иные полномочия, предусмотренные Законом.

9. Статья 26[1] «Обязательный общедоступный пакет телепрограмм»

устанавливает обязанность операторов электросвязи, поставщиков услуг электросвязи, осуществляющих распространение телепрограмм, обеспечить предоставление каждому абоненту возможности просмотра телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм. При этом перечень, порядок и последовательность (очередность) распространения телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, утверждаются Советом Министров Республики Беларусь на непрозрачной основе (пункт 2 ст. 26-1).

Предлагаем:

пункт 2 статьи 26-1 изложить в следующей редакции:

2. Перечень, порядок и последовательность (очередность) распространения телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь по результатам открытого конкурса. При проведении конкурса учитываются технические возможности по осуществлению телерадиовещания, вклад заявителей в разнообразие программ телевизионного и радиовещания, доля собственной продукции в их программах.

10. 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).

С учетом крайне расплывчатой трактовки экстремистской деятельности (материалов, содержащих призывы к такой деятельности) насилия и жестокости в белорусском законодательстве, а также с учетом включения в перечень запрещенной к распространению «другой информации, распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь или запрещено настоящим Законом, иными законодательными актами Республики Беларусь» полномочия правоприменительных органов являются чрезвычайно широкими и произвольными.

Предлагаем:

статью 38 изложить в следующей редакции:

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

Запрещается использовать средства массовой информации для:

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

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

11. 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. Необходимо установить исчерпывающий перечень оснований для вынесения предупреждений, а также лишить Министерство информации Республики Беларусь полномочий по инициированию прекращения выпуска СМИ.

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 изложить в следующей редакции:

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

12. 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.

Предлагаем:

Статью 51 исключить.