



За свободные и честные СМИ в Беларуси

Отчет международной миссии в Беларусь

20-24 сентября 2009 года

Организации-составители:

ARTICLE 19

«Защитники гражданских прав» (Civil Rights Defenders)

Датский союз журналистов (Danish Union of Journalists)

«Индекс цензуры» (Index on Censorship)

Международная/Европейская федерация журналистов (International/European Federation of Journalists)

«Международная медиа-поддержка» (International Media Support)

Международная ассоциация издателей (International Publishers' Association)

Международный ПЕН-Центр (International Pen)

Международный институт прессы (International Press Institute)

Институт «Открытое общество» (Open Society Institute)

PressNow

«Репортеры без границ» (Reporters sans frontières)

Всемирная ассоциация газет и издателей (World Association of Newspapers and News Publishers)

Список организаций, одобривших данный отчет



ARTICLE 19

Free Word Centre
60 Farringdon Road, London EC1R 3GA
Tel: +44 207 324 2509
Fax: +44 207 490 0566
Contact: Nathalie Losekoot
Senior Programme Officer, Europe
Email: nathalie@article19.org
www.article19.org



Civil Rights Defenders (former Swedish Helsinki Committee)

Stora Nygatan 26 SE, 111 27 Stockholm
Sweden
Tel: +46 8 545 277 37
Contact: Joanna Kurosz
Programme Officer
Email: Joanna.Kurosz@civilrightsdefenders.org
<http://civilrightsdefenders.org>



Danish Union of Journalists

Dansk Journalistforbund
Medier & Kommunikation
Gammel Strand 46, 1202 København K
Tel: +45 33 42 80 00
Contact: Mogens Blicher Bjerregård
President
Email: MBB@Journalistforbundet.dk
www.journalistforbundet.dk



Index on Censorship

Free Word Centre
60 Farringdon Road, London EC1R 3GA
United Kingdom
Contact: Rohan Jayasekera
Associate Editor
Email: rj@indexoncensorship.org
Phone: +44 (0) 20 7324 2527
PDA: +44 (0) 795 682 7251
www.indexoncensorship.org



International/European Federation of Journalists

Residence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brussels
Contact: Marc Gruber
European Co-Director
Tel : +32 2 235 22 15
Fax : +32 2 235 22 19
Email: marc.gruber@ifj.org
www.ifj.org



International Media Support

Nørregade 18, Copenhagen K
1165 Denmark
Contact: Jane Moller Larsen
Programme Coordinator (M&D Unit)
Phone: +4588327000
Fax: +4533120099
email: jml@i-m-s.dk
www.i-m-s.dk/

International
Publishers
Association



International Publishers' Association

3, avenue de Miremont
1206 Geneva
Switzerland
Tel : +41 22 704 18 20
Fax : +41 22 704 18 21
Contact: Mr Alexis Krikorian
Freedom to Publish
Email: krikorian@internationalpublishers.org
www.internationalpublishers.org



International Pen

Brownlow House
50-51 High Holborn
London WC1V 6ER
Contact: Sara Whyatt
Programme Director
Tel: + 44 (0) 20 7405 0338
Fax: + 44 (0) 20 7405 0339
Email: sara.whyatt@internationalpen.org.uk
www.internationalpen.org.uk



International Press Institute

Spiegelgasse 2
1010 Vienna, Austria
Tel: (+43 1) 512 90 11
Fax: (+43 1) 512 90 14
Contact: Colin Peters
Email: cpeters@freemedia.at
www.freemedia.at



Open Society Institute

Media Programme
Contact: Biljana Tatomir
Deputy Director
Email: btatomir@osi.hu
www.soros.org/initiatives/media



PressNow

Witte Kruislaan 55
1217 AM Hilversum
Postbank 7676
The Netherlands
Elisabetta Plebani
Head Office
Tel +31 35 62 54 300
Fax +31 35 62 54 310
Email: Elisabetta.Plebani@pressnow.nl
www.pressnow.nl



Reporters sans frontières

47 rue Vivienne
75002 Paris
France
Tél. : 01 44 83 84 67
Fax : 01 45 23 11 51
Contact : Elsa Vidal
Bureau Europe & Ex-URSS
Email : europe@rsf.org
www.rsf.org



World Association of Newspapers and News Publishers

7 Rue Geoffroy Saint Hilaire
75005 Paris
France
Tel: +33 1 47 42 85 28
Fax: +33 1 47 42 49 48
Contact: Virginie Jouan
Executive Director, Press Freedom and Development
Email: vjouan@wan.asso.fr
www.wan-ifra.org

Содержание

1	Введение	6
2	Предпосылки и задачи миссии в Беларусь	7
3	Нынешняя ситуация со СМИ и свободой прессы в Беларуси	9
4	Давление и физические угрозы в отношении СМИ	13
5	Экономические условия деятельности СМИ	18
6	Регистрация и аккредитация	21
6.1	Аккредитация журналистов	21
6.2	Перерегистрация СМИ и регистрация новых СМИ	22
7	Доступ к информации	24
7.1	Законодательство	24
7.2	Практика	25
8	Реформы в сфере СМИ	27
8.1	Закон «О средствах массовой информации»	27
8.2	Уголовный кодекс	29
8.3	Закон «О противодействии экстремизму»	30
8.4	Закон «О государственной службе»	30
9	Регулирование вещания, выделение лицензий и частот	32
9.1	Законодательные акты	32
9.2	Регулирующий орган	33
9.3	Процесс лицензирования	34
10	Профсоюзные вопросы и трудовые права	36
10.1	Белорусский союз журналистов	37
10.2	Белорусская ассоциация журналистов	37
10.3	Взаимоотношения государственных и негосударственных организаций	37
11	Приложения	39
11.1	Программа визита миссии	39
11.2	Заявление международной миссии в Беларусь	40
11.3	СМИ В Беларуси, электронный бюллетень (№3(14) май-август 2009 г.)	42
11.4	Показатели развития средств информации ЮНЕСКО	48

1 Введение

Этот отчет является результатом работы миссии по изучению ситуации в сфере СМИ в Беларуси, которая состоялась 20-24 сентября 2009 года. Миссия была осуществлена делегацией, в состав которой вошли представители организаций, занимающихся вопросами свободы прессы и развития СМИ и имеющих долгосрочные связи с работниками средств массовой информации и организациями в Беларуси.

В Беларуси делегация встретилась с представителями власти, а также государственных и негосударственных медиа-организаций для того, чтобы обменяться мнениями о нынешней ситуации с независимыми СМИ, свободой прессы, свободой слова и доступом к информации в Беларуси.¹

1 См. Приложение 1 к данному отчету – Программа визита миссии

2 Предпосылки и задачи миссии в Беларусь



Международная миссия перед зданием Администрации президента в Минске. Фото Могенса Бьеррегаарда

Основываясь на знаниях и экспертном опыте участвующих организаций в отношении международных стандартов в области СМИ, цель миссии была сформулирована следующим образом – изучить текущую ситуацию в сфере СМИ и свободы слова в Беларуси. В этом же свете, целью данного отчета является привлечение внимания к вопросам свободы прессы и реформ в сфере СМИ в рамках проходящих переговоров между Европейским Союзом (ЕС) и правительством Беларуси – как в связи с нынешней приостановкой некоторых санкций ЕС в отношении Беларуси, так и в связи с инициативой Восточного Партнерства и диалога по правам человека.

Первая встреча некоторых организаций, принявших участие в миссии, с Генеральным управлением Е Директората Западных Балкан, Восточной Европы и Центральной Азии Совета Европейского Союза прошла в Брюсселе 1 апреля 2009 года. В последующем группа организаций, участвовавших в миссии, направляла в Совет ЕС обновленную информацию о ситуации в сфере СМИ в Беларуси.

Члены делегации миссии и организации, принимавшие участие

Организации, которые направили своих представителей в делегацию:

- Европейская федерация журналистов (EFJ)/Международная федерация журналистов (IFJ)
- Институт «Открытое общество» (Open Society Institute)
- «Индекс цензуры» (Index on Censorship)
- «Международная медиа-поддержка» (International Media Support)
- Датский союз журналистов (Danish Union of Journalists)
- ЮНЕСКО (UNESCO)

Миссия была организована в сотрудничестве с Общественным объединением «Белорусская ассоциация журналистов» (БАЖ), а также Делегацией Европейской Комиссии в Минске.

Стоит отметить, что участие в миссии должна была также принять представитель организации «Защитники гражданских прав» (Civil Rights Defenders), однако она не получила белорусскую визу, несмотря на то, что обратилась за ней одновременно с остальными членами делегации.

Кроме непосредственных участников делегации, ряд других международных медиа-организаций был включен в работу миссии и подписал ее итоговые документы. Это следующие организации:

- «Защитники гражданских прав» (Civil Rights Defenders)
- PressNow
- Всемирная ассоциация газет и издателей (World Association of Newspapers and News Publishers)
- Article 19
- Международный институт прессы (International Press Institute)
- Комитет по защите журналистов (Committee to Protect Journalists)
- «Репортеры без границ» (Reporters without Borders)

Задачи миссии

Главная цель миссии была сформулирована следующим образом:

Обеспечить ситуацию, при которой Совет Евросоюза будет настаивать, чтобы власти Беларуси предприняли реальные и решительные реформы в сфере СМИ, которые установили бы свободу прессы и обеспечили бы право журналистов выполнять свои профессиональные обязанности независимо, без нежелательного политического влияния, а также создали бы медиа-среду, соответствующую международным стандартам.

Непосредственными задачами миссии были следующие:

- проинформировать структуры Европейского Союза, в первую очередь Совет министров Евросоюза, а также другие организации, такие как Совет Европы, о нынешней ситуации со средствами массовой информации в Беларуси;
- проверить реальность заявленной приверженности белорусского правительства реформам;
- продвигать медиа-реформы и способствовать их проведению.

Первым непосредственным результатом миссии стала разработка заявления (его текст можно найти в Приложении 2 к данному отчету). Проект текста заявления был составлен во время миссии, а само заявление сделано сразу же после завершения визита. Последующим результатом миссии стала подготовка данного отчета о ситуации со СМИ в Беларуси. В связи с тем, что страной, председательствующей в Совете Евросоюза в данный момент, является Швеция, которая отвечает за продвижение важных для ЕС тем, этот отчет, включая заявление миссии, был представлен шведскому правительству 16 октября 2009 года.

3 Нынешняя ситуация со СМИ и свободой прессы в Беларуси

Как отметили некоторые представители негосударственных СМИ в сентябре 2009 года, «сейчас мы можем дышать, хотя еще не можем двигаться». В то же время, некоторые их коллеги уверены: «Все это лишь косметика режима, на самом деле ничего не изменилось».

Низкие профессиональные стандарты

Несмотря на некоторые символические и отдельные жесты со стороны властей, ситуация в Беларуси по-прежнему не соответствует международным стандартам в области свободы СМИ, а власти по-прежнему используют ряд репрессивных положений, направленных на подавление критических, оппозиционных и альтернативных мнений. Главные проблемы находятся в сфере доступа к информации, который в значительной степени ограничен для негосударственных СМИ через систему идеологических управлений. Эти управления внедрены во всю систему государственной администрации в стране. Таким образом, поскольку большинство независимых СМИ не могут получать общественно важную информацию, общество в большинстве своем оказывается лишенным информации о важных общественных проблемах и решениях властей и административных органов. Средства массовой информации в нынешних условиях в Беларуси не могут полностью выполнять свою функцию «сторожевого пса правительства во всех его формах, выступая за прозрачность в общественной жизни и пристальный общественный контроль за властью предрержащими через разоблачение коррупции, ненадлежащего правления и корпоративных правонарушений».²



Газетный киоск в Минске.
Фото БАЖ

² Показатели развития средств информации – система оценки развития средств информации, ЮНЕСКО, март 2008 г. – см. Приложение 4.

Отсутствие значительных структурных изменений

Надежды на структурные изменения, которые связывались с Non-paper, изданной белорусскими властями 19 ноября 2008 года, по-прежнему кажутся преждевременными. В Non-paper было официально заявлено о возвращении независимых газет «Народная воля» и «Наша Ніва» в белорусские типографии, государственную систему распространения прессы и подписной каталог «Белпочты», а также о намерении провести ряд круглых столов и встреч по вопросам СМИ с привлечением широкого круга заинтересованных сторон. И эти обещания были выполнены. В то же время, другие обещания, например, о том, что «результаты дискуссии во время круглого стола будут приняты во внимание белорусской стороной для дальнейшего улучшения законодательства и его применения в этой сфере», а также о том, что «белорусское правительство намерено продолжить шаги навстречу более тесному сотрудничеству с Евросоюзом [...]», оно заинтересовано не только в дискуссии, но и в конкретных шагах в ближайшем будущем», пока относятся лишь к перспективам.

В ходе миссии ее делегация получила следующие данные:

- системы распространения и подписки монополизированы или в значительной степени контролируются государством, при этом существуют ограничения для негосударственных СМИ;
- процесс выделения лицензий и частот для вещания не является прозрачным и равным для всех;
- доступ к информации ограничивается;
- имеются проблемы с аккредитацией журналистов (работающих на зарубежные СМИ);
- законодательство, касающееся диффамации и экстремизма, создает почву для самоцензуры, что ведет к нехватке общедоступной информации о важных вопросах;
- недавно созданный общественный координационный совет в сфере массовой информации не имеет реальной власти и играет лишь символическую роль.

Краткий обзор диалога между Евросоюзом и Беларусью

В диалоге Евросоюза и Беларуси проходят несколько параллельных процессов. Их описание, приведенное ниже, дает краткий обзор различных уровней и платформ этого диалога.

Диалог по правам человека

Первая встреча в рамках диалога по правам человека между ЕС и Беларусью состоялась 16-17 июня 2009 года³, а следующая запланирована на 2010 год. Во время переговоров в июне 2009 года обе стороны подняли отдельные вопросы, касающиеся состояния с правами человека в ЕС и Беларуси. Среди прочего, эти вопросы касались, в частности, свободы СМИ, свободы выражения, свободы ассоциаций и собраний. Диалог по правам человека составляет часть процессов приостановки визовых санкций, однако по существу напрямую с ними не связан.

Санкции в отношении 40 белорусских должностных лиц и лично президента Лукашенко были введены Евросоюзом в 2004 и 2006 годах. Их результатом явился запрет на выдачу виз на въезд в страны ЕС 41 должностному лицу Беларуси. В данный момент эти санкции временно приостановлены в отношении 35 должностных лиц и президента Лукашенко, однако они сохранены для лиц, которые подозреваются в причастности к исчезновению известных личностей в Беларуси в 1999-2000 годах, а также для председателя Центральной избирательной комиссии.

³ Диалог по правам человека между ЕС и Беларусью, Прага, 16-17 июня 2009 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/108603.pdf)

Приостановка визовых санкций

Что касается приостановки визовых санкций, то она обсуждается в Европейском парламенте, а соответствующие решения принимаются Советом по общим вопросам и внешним связям (*The General Affairs and External Relations Council – GAERC*). GAERC является самой старой структурой Совета Европейского Союза⁴, он проводит отдельные встречи по общим вопросам и внешним связям ЕС. На этих встречах собираются министры иностранных дел стран – членов Евросоюза. В зависимости от пунктов повестки дня, министры, отвечающие за европейские дела, оборону, развитие либо торговлю, также принимают участие в заседаниях.

Визовые санкции были впервые приостановлены в октябре 2008 года после парламентских выборов и освобождения всех политических заключенных. Частично в качестве ответного шага GAERC принял решение приостановить визовые санкции на 6 месяцев. В марте 2009 года было принято решение продлить приостановку визовых санкций еще на 9 месяцев, поскольку были отмечены некоторые изменения в сторону демократизации. В начале апреля 2009 года Европейский парламент выпустил пресс-релиз, в котором отмечалось, что *«Парламент продолжает выказывать озабоченность ситуацией с правами человека в Беларуси, однако приветствует диалог на высшем уровне между ЕС и Беларусью как путь к достижению взаимопонимания. Условием для дальнейшей интенсификации диалога должно стать прекращение всех ограничений свобод и насилия в отношении активистов оппозиции»*.⁵

В том же пресс-релизе Европейский парламент также призвал к улучшению ситуации в последующие 9 месяцев *«в реформировании избирательного законодательства, предоставлении равных условий всем средствам массовой информации, гарантировании свободы ассоциаций и собраний путем отмены статьи 193-1 Уголовного кодекса, а также гарантировании политических прав и свобод путем прекращения практики политически мотивированных увольнений и исключений из вузов»*.

В то же время, депутаты Европарламента официально поддержали решение Совета Евросоюза о продлении эмбарго на поставку вооружений еще на один год, а также о сохранении некоторых санкций (в частности, замораживания счетов) в отношении ряда белорусских должностных лиц. При этом приостановка визовых санкций была продлена еще на 9 месяцев. Вывод был следующим: *«Если Беларусь достигнет прогресса во всех перечисленных пунктах, запрет на поездки в страны ЕС должностным лицам должен быть полностью снят, а также должны быть приняты другие меры по ре-интеграции Беларуси в европейскую семью демократических народов»*.

Восточное партнерство

Восточное партнерство – это инициатива Евросоюза, первоначально предложенная Польшей и Швецией в 2008 году. Участниками Восточного партнерства являются 27 стран-членов Евросоюза и еще 6 государств: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. Восточное партнерство является первичным инструментом технической помощи ЕС данным странам. Что касается перспектив Восточного партнерства, то ожидается, что более тесное сотрудничество откроет возможности к стабилизации региона, расширит зону безопасности и благосостояния, а также обеспечит экономическую и энергетическую безопасность ЕС и его партнеров. Общая сумма помощи, предоставляемой Евросоюзом этим шести странам, должна постепенно увеличиваться с 450 миллионов евро в 2008 году до 785 миллионов евро в 2013-м.

4 Совет по общим вопросам и внешним связям (http://ec.europa.eu/external_relations/gac/index.htm)

5 Пресс-релиз «Улучшение отношений с Беларусью зависит от прогресса в вопросах свободы и демократии, заявил Европейский Парламент» (http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-53244-091-04-14-903-200904011PR53243-01-04-2009-2009-false/default_da.htm)

Как было заявлено Европейским Союзом, Беларусь включена в программу Восточного партнерства по следующим причинам: «Беларусь является важным восточным соседом Евросоюза, заинтересованным в развитии своих отношений с нами. В зависимости от своего собственного выбора и своих решений, Беларусь сможет получить выгоду от Восточного партнерства для интенсификации взаимоотношений с Евросоюзом. У Беларуси есть реальная возможность стать активным партнером ЕС в рамках Европейской политики добрососедства, в случае, если страна вступит на путь фундаментальных демократических и экономических реформ и приблизится к общим ценностям. На первоначальном этапе Беларусь может участвовать в деятельности многосторонних платформ».⁶

Во время саммита Восточного партнерства в Праге в мае 2009 года все участники Восточного партнерства, включая Республику Беларусь, представленную первым заместителем премьер-министра Владимиром Семашко, совместно заявили, что начало партнерства стало результатом общего стремления, основанного на взаимных интересах и приверженности принципам международного права и фундаментальным ценностям, таким как демократия, верховенство закона, уважение к правам человека и основным свободам, а также рыночной экономике, устойчивому развитию и хорошему управлению.⁷

Последующие шаги Евросоюза по отношению к Беларуси

Ожидается, что министры иностранных дел стран-членов Евросоюза примут решение о будущем приостановки визовых санкций на встрече Совета по общим вопросам и внешним связям (GAERC) 16-17 ноября 2009 года под председательством Швеции.

С точки зрения международных неправительственных организаций, пока сложно предсказать исход этой встречи, поскольку страны – члены ЕС разделяются в этом вопросе. Одна их часть предпочла бы приостановить еще больше санкций для того, чтобы увеличить собственное влияние в странах бывшего СССР и противостоять растущему влиянию Москвы в регионе. Однако другие страны – члены ЕС более критически относятся к неудовлетворительной ситуации с правами человека в Беларуси, соответственно, вероятно, что они отнесутся критически и к возможному режиму санкций со стороны ЕС в отношении Беларуси.

Таким образом, авторы данного отчета имеют представление об историчности и комплексной политической динамике, в которой наши наблюдения и рекомендации будут обсуждаться и применяться. Тем не менее, при подготовке данного документа его авторы придерживались главной его задачи – дать возможность Европейскому союзу принимать решения, основываясь на полной информации.

6 Вопросы и ответы по Восточному партнерству (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

7 Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, 7 мая 2009 года (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf)

4 Давление и физические угрозы в отношении СМИ



*Сотрудник ОМОНа мешает телеоператору снимать акцию протеста после президентских выборов 2006 года.
Фото Юлии Дорожкевич*

Когда власти Беларуси вступают во взаимоотношения со средствами массовой информации, они привычно используют для этого «язык войны». Выступая в Белорусском государственном университете в феврале 2008 года, президент Лукашенко ясно заявил, что видит прямую угрозу со стороны средств массовой информации, не подчиненных ему напрямую.

«В руках средств массовой информации – оружие самой разрушительной силы, и они должны контролироваться государством», – сказал президент на встрече со студентами БГУ.

И на самом деле, новый закон «О средствах массовой информации», подписанный президентом в августе 2008 года и вступивший в силу в феврале 2009-го, еще более ужесточает и без того жесткие ограничения в сфере СМИ. Закон дает как Министерству информации, так и органам прокуратуры полномочия приостанавливать или закрывать средства массовой информации, если их содержание может «угрожать интересам государства или общества».

Судя по заявлениям со стороны государства, средства массовой информации несут в себе больше угроз, чем «вражеские танки». 25 февраля 2009 года Татьяна Миранюк, судья районного суда из Бреста, постановила уничтожить экземпляры журнала *Arche* на том основании, что его содержание является «экстремистским» и «угрожает безопасности страны». *Arche* печатается в Минске. Журнал распространяется по подписке и через собственную сеть волонтеров, однако государственная система распространения прессы отказывается распространять его.

Корреспонденты зарубежных СМИ получают отказы в аккредитации на работу в Беларуси. Независимые СМИ лишены возможности получать средства напрямую от международных организаций, которые занимаются вопросами развития прессы. В то же время, нынешняя политическая и экономическая ситуация не позволяет говорить о внутренних инвестициях в независимую прессу.

Как отметил один из белорусских экспертов, Закон «О противодействии экстремизму» содержит настолько широкие толкования, что практически все, сказанное или написанное журналистом, может быть признано «экстремистским» – а это создает дополнительные угрозы для СМИ, которые пишут о столь нечетко сформулированных «преступлениях».

Преследования независимых СМИ со стороны правительства ставят под сомнение заверения белорусских властей, сделанные в адрес Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Евросоюза, о стремлении уважать права журналистов и начать столь необходимые реформы медиа-сферы.

Белорусские власти относятся к журналистам как к врагам государства, как к прямой угрозе стране. В других странах, как, к примеру, в соседней России, такой подход напрямую связан с убийствами журналистов. В странах, где убийства журналистов остаются безнаказанными, число подобных преступлений растет.

В Беларуси очевидно, что государство спокойно относится к физическому насилию со стороны сотрудников правоохранительных органов по отношению к журналистам, которые выполняют свои обязанности по освещению общественно-значимых событий.

16 сентября 2009 года сотрудники правоохранительных органов мешали журналистам снимать разгон мирной акции на Октябрьской площади в Минске. В числе этих журналистов были корреспонденты зарубежных агентств Associated Press, Reuters и AFP, а также репортеры сайта «Хартия-97», Радио Свобода, негосударственных газет «Наша Ніва» и «БелГазета», а также информационного агентства БелаПАН.

Во время мирной демонстрации 25 марта 2008 года, посвященной 90-й годовщине провозглашения Белорусской Народной Республики, фоторепортер «Нашай Нівы» Андрей Лянкевич был избит сотрудниками милиции и задержан. Даже во время судебного разбирательства суд отказался принимать во внимание журналистское удостоверение Лянкевича и свидетельства его работодателя, а затребовал «существенные доказательства» того, что Андрей выполнял профессиональные обязанности во время демонстрации. В то же время Семен Печенко, также журналист «Нашай Нівы», был задержан на этой же акции и осуждён на 15 суток административного ареста. Журналиста обвинили в организации и проведении незаконной демонстрации.⁸

Корреспонденты Литовского национального радио и телевидения Рута Рыбчеускене и Йонас Гришконис также были задержаны во время съемок демонстрации. Журналистов отпустили в тот же день, но только после того, как милиция конфисковала их видеозаписи.⁹

8 (<http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-5771.html>)

9 (<http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-5771.html>)

В резолюции №1636, принятой Советом Европы 3 октября 2008 года, посвященной индикаторам СМИ в демократической стране, говорится о том, что журналисты должны быть защищены от физического насилия. *«Журналисты должны быть защищены от физических угроз и насилия, связанного с их работой, – говорится в одном из 27 основных принципов, утвержденных резолюцией. – По просьбе журналистов им должна быть представлена защита со стороны правоохранительных органов. Органы прокуратуры и суды должны своевременно и соразмерно рассматривать случаи угроз или физических нападений на журналистов».*

16 сентября 2009 года журналисты, работе которых препятствовали сотрудники правоохранительных органов, освещали акцию, посвященную 10-й годовщине исчезновения политика Виктора Гончара и бизнесмена Анатолия Красовского. Оба они считаются убитыми, их похитители и возможные убийцы до сих пор не найдены, несмотря на наличие косвенных улик, связывающих возможное убийство с бывшими министрами внутренних дел Владимиром Наумовым и Юрием Сиваковым, бывшим секретарем Совета безопасности Виктором Шейманом и бывшим командиром спецподразделения быстрого реагирования Дмитрием Павличенко. Всем им запрещен въезд на территорию Евросоюза и Соединенных Штатов Америки на основании их возможной причастности к совершению преступления.¹⁰

Несмотря на обращения Комитета по правам человека ООН, Парламентской ассамблеи Совета Европы и ОБСЕ, никто из похитителей и возможных убийц Гончара и Красовского, либо инициаторов этих похищений и убийств, так и не был арестован, обвинен и осужден на открытом судебном заседании. Это десятилетие лишь укрепило понимание того, что критики власти могут ощущать угрозы в свой адрес либо даже быть безнаказанно убитыми.

Это чувство безнаказанности также подстегивает иные группы к угрозам в адрес СМИ и журналистов. Наталья Радина, редактор оппозиционного Интернет-сайта «Хартия'97», получила 15 июля по электронной почте угрозу насилия в случае, если она не будет «осторожной» с публикацией материалов на сайте. Это «послание» последовало после публикации 8 июля на сайте информации о помиловании лидера пророссийской неонацистской группы «Русское Национальное Единство» и о неспособности властей сдержать ее ксенофобскую и расистскую деятельность.

Вместе с угрозами насилия в адрес Натальи Радиной сам сайт «Хартия'97» и его сотрудники уже долгое время подвергаются преследованиям со стороны властей. 8 июня сайт был заблокирован, а 26 апреля милиция вошла в офис Интернет-ресурса с очевидным намерением не допустить проведения онлайн-репортажа об акции оппозиции. Доминирующую роль в белорусском Интернете играет государственный провайдер, что на практике означает, что большинство сайтов правозащитной тематики зачастую являются недоступными накануне или во время выборов или оппозиционных уличных акций.¹¹

Еще одну печальную годовщину в Беларуси отмечали 7 июля 2009 года. В этот день исполнилось 9 лет с момента исчезновения белорусского журналиста, оператора телеканала ОРТ Дмитрия Завадского. Он был похищен по дороге в минский аэропорт. И вновь государство оказалось замешанным в этом исчезновении.

11 «Репортеры без границ»: <http://www.rsf.org/Political-ly-motivatedharassment.html>

12 (<http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-3954.html>)

Бойцы спецподразделения «Алмаз» Валерий Игнатович и Максим Малик, бывший учащийся Академии МВД Алексей Гуз, а также Сергей Савушкин были приговорены к различным срокам тюремного заключения за похищение (но не за убийство) Завадского. С тех пор Савушкин уже вышел на свободу, однако трое остальных отрицали свою вину на суде, проходившем в закрытом режиме. Тело Дмитрия Завадского так и не было найдено. Люди, подозреваемые в том, что отдали приказ похитить и убить журналиста, до сих пор публично в этом не обличены.



Телеоператор Дмитрий Завадский пропал без вести 7 июля 2000 года. Фото Photo.ByMedia.net

Власти Беларуси не смогли надлежащим образом расследовать убийство Вероники Черкасовой, известного оппозиционного журналиста. Она была жестоко убита в своей квартире в Минске 20 октября 2004 года. Ее тело было найдено с 40 ножевыми ранениями, в основном нанесенными в область шеи, и с ножом, торчащим из ее груди. Убийца не взял денег или других ценностей, но оставил след крови в ее записной книжке. Несмотря на все доказательства того, что Вероника Черкасова была убита из-за ее профессиональной деятельности, власти предпочли цинично и жестоко преследовать ее семью, назвав в качестве подозреваемых по делу сына Вероники Антона Филимонова и ее отца Владимира Мелешко.¹³

«Тем, кто совершает насилие в отношении журналистов, не должно быть позволено делать это безнаказанно, – заявил Представитель ОБСЕ по свободе СМИ Миклос Харашти 20 декабря 2006 года. – Базовым принципом ОБСЕ является то, что акты насилия и преследования в отношении сотрудников СМИ должны быть тщательно расследованы исходя из верховенства закона, а преступники должны предстать перед судом».



Журналист газеты «Салідарнасць» Вероника Черкасова была жестоко убита 20 октября 2004 года. Есть подозрения, что убийство связано с ее профессиональной деятельностью. Фото БАЖ

13 (<http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-3953.html>)

Предыдущие абзацы дали общую картину нападений на журналистов и угроз в их адрес, хотя на самом деле подобных фактов было гораздо больше. Миссия приветствует недавние изменения в Беларуси и признает, что давление на СМИ и журналистов снизилось. Однако миссия также заявляет, что государство должно прекратить преследовать журналистов за их профессиональную деятельность и препятствовать их работе на общественных мероприятиях и демонстрациях.

Рекомендации:

1. Властям следует реформировать Закон «О противодействии экстремизму» и привести его в соответствие с международными обязательствами Беларуси в области прав человека для обеспечения свободы прессы и свободы выражения.
2. Беларусь должна провести полное и прозрачное расследование, желательно сделанное независимым экспертом, обстоятельств исчезновения оператора ОРТ Дмитрия Завадского, а также убийства Вероники Черкасовой. Вызывающее доверие расследование этих дел сможет уменьшить среди белорусских журналистов страх физической расправы или даже безнаказанного убийства.
3. Власти Беларуси должны принять конкретные меры по обеспечению прав журналистов вместо того, чтобы преследовать их, используя «язык войны», и подвергать их еще большим угрозам.

5 Экономические условия деятельности СМИ



4 декабря 2008 года негосударственная газета «Наша Ніва» была возвращена в государственную систему распространения «Союзпечать» после того, как несколько лет не могла распространяться через государственные киоски

В Беларуси существует два традиционных способа распространения прессы – подписка и розничная торговля через сеть киосков. Этим занимаются два крупных государственных предприятия. «Союзпечать» – это общереспубликанская система розничной продажи прессы. «Белпочта» является национальным почтовым предприятием, которое владеет подписной системой.

16 негосударственных общественно-политических газет были исключены из подписного каталога «Белпочты» и 19 газет – из киосков «Союзпечати» накануне президентских выборов 2006 года. Сами предприятия традиционно объясняют этот факт тем, что законодательство Беларуси не обязывает их включать периодические издания в подписной каталог или продавать их через газетные киоски. Суды в Беларуси отказывались рассматривать жалобы читателей и редакторов газет, исключенных из государственных систем распространения. Некоторые из изданий, оставшись без возможности распространяться и, таким образом, зарабатывать деньги, вынуждены были прекратить или приостановить выпуск газет («Салідарнасць», «БДГ. Деловая газета», «Химик») и в настоящее время существуют исключительно как онлайн-проекты.

В Non-rare, которую власти Беларуси направили Евросоюзу 19 ноября 2008 года, было заявлено о том, что «реальная возможность для негосударственных газет «Народная воля» и «Наша Ніва» печататься на территории Беларуси» и «доступ вышеуказанных газет к государственной системе распространения прессы и подписному каталогу «Белпочты» являются шагами, предпринятыми «белорусской стороной» для того, чтобы «продемонстрировать серьезность ее намерений нормализовать отношения с Евросоюзом».

На самом деле, газеты «Народная воля» и «Наша Ніва» были возвращены в системы «Союзпечати» и «Белпочты». В то же время, они по-прежнему сталкиваются с ограничениями своего тиража. Кроме того, отчисления предприятиям-распространителям, которые эти газеты вынуждены платить, весьма велики.

Еще одна газета, «Бобруйский курьер», возвращена в государственные системы распространения в сентябре 2009 года. Кроме того, негосударственная газета «Вольнае Глыбокае» получила от предприятия системы «Союзпечати» подтверждение, что сможет вновь попасть в киоски. Ситуация с еще 11 негосударственными изданиями по-прежнему остается неразрешённой.

Нетак давно «Союзпечать» выдвинула официальный «экономический» аргумент, заявив, что предприятие достигло максимальной загрузки и, таким образом, не может гарантировать возможность распространения большего числа газет. Однако когда делегация международной миссии спросила у должностных лиц, каким же тогда образом исключенные газеты могли распространяться до 2006 года, серьезного ответа так и не последовало.

Данные таблицы представляют нынешнюю ситуацию с нераспространением ряда негосударственных изданий:

Газеты, которые не включены в подписной каталог «Белпочты»:

- «Товарищ»
- «Новы час»
- «СНплюс. Свободные новости плюс»
- «Борисовские новости»
- «Витебский курьер-М»
- «Вольнае Глыбокае»
- «Газета Слоні́мская»
- «Ганцавіцкі час»
- «Intex-Press»

Кроме того, еще две газеты – «Рэгіянальная газета» и «Газета для Вас» – сталкиваются с ограничениями территории распространения по подписке.

Издания, которые не распространяются через систему «Союзпечати»:

- «Товарищ»
- «Новы час»
- «ARCHE-Пачатак»
- «Борисовские новости»
- «Витебский курьер-М»
- «Газета Слоні́мская»
- «Ганцавіцкі час»
- «Intex-Press»
- «Нясвіжскі час»

Власти – в частности, представители Администрации президента – отмечают, что вопрос распространения не является политическим. С их точки зрения, проблема касается исключительно «взаимоотношений между субъектами хозяйствования» (имеются в виду «Союзпечать», «Белпочта» и соответствующие газеты). Во время встречи с миссией первый заместитель главы Администрации президента Наталья Петкевич отметила даже, что сам факт того, что негосударственные СМИ напрямую не запрещены, является достаточным подтверждением справедливых экономических условий для негосударственных СМИ.

После того, как вопрос о распространении негосударственных изданий был поднят председателем ОО «БАЖ» Жанной Литвиной, общественный координационный совет в сфере массовой информации рекомендовал государственным предприятиям-распространителям и негосударственным газетам «вернуться к рассмотрению вопроса о распространении», однако эти рекомендации не повлекли за собой изменений в ситуации.

Кроме того, всего через несколько дней после завершения миссии, 28 сентября 2009 года, «Белпочта» отказала газете «Витебский курьер» во включении в подписной каталог на 2010 год. Отказ был основан на той же аргументации, которая и прежде применялась в отношении негосударственных СМИ: выбор печатных изданий для включения в каталог – это *не обязанность, а право* «Белпочты», которая может отказать в «нецелесообразном» сотрудничестве с газетой.

В целом, экономические условия деятельности прессы по-прежнему в значительной мере обусловлены вмешательством государства. Существует серьезный разрыв между государственными и негосударственными СМИ в тиражах, количестве подписчиков и рынке рекламы.

Ближайшие годы также станут ключевым периодом в вопросе открытости государственных СМИ для частного капитала. Возможность такого развития событий, в частности, была отмечена г-жой Петкевич, которая не исключила, что такие перемены возможны в будущем. Однако она подчеркнула, что государство намерено установить жесткий контроль над процессом приватизации, и все будет сделано для того, чтобы избежать ситуации, при которой отдельный коммерческий интерес смог бы контролировать содержание СМИ.

Рекомендации:

1. Негосударственные СМИ должны иметь право и возможность работать и развиваться в справедливых и равных экономических условиях, включая право на распространение без ограничений и дискриминации.
2. Власти не должны считать сам факт существования негосударственных СМИ признаком равенства между государственными и негосударственными средствами массовой информации.
3. Любая потенциальная приватизация государственных СМИ должна проходить при условиях полной прозрачности и в соответствии с международными стандартами, а также принимая во внимание возможные ограничения совместной собственности и конфликты интересов.

6 Регистрация и аккредитация

6.1 Аккредитация журналистов

Серьезным препятствием для доступа журналистов к информации является вопрос аккредитации. Журналисты государственных СМИ получают аккредитацию без проблем, в то время как журналистам негосударственных средств массовой информации часто в аккредитации отказывают. Система и критерии для получения аккредитации не являются прозрачными, и поэтому оставляют место для произвольных решений государственных органов. С одинаковыми проблемами сталкиваются журналисты национальных, и региональных изданий, однако произвольные решения властей ограничивают негосударственные СМИ в регионах даже в большей степени.

По информации ОО «БАЗ», местные власти отказываются выдавать аккредитацию журналистам местных негосударственных СМИ, объясняя это отсутствием законодательных основ, которые бы позволяли им принимать решения об аккредитации. Негосударственное агентство новостей БелаПАН часто сталкивается с отказами в аккредитации, в отличие от государственного информационного агентства БЕЛТА. Более того, журналистам БелаПАН практически всегда отказывают в аккредитации на мероприятия с участием президента страны.

СМИ, которые вещают с территории Польши («Белсат», «Европейское радио для Беларуси» и «Радио Рация»), не могут получить разрешение на открытие своих представительств в Беларуси. Соответственно, их журналисты не получают аккредитацию. Новый Закон «О средствах массовой информации» предусматривает обязательное получение аккредитации корреспондентами иностранных СМИ. По информации ОО «БАЗ», отказы властей в аккредитации часто не сопровождаются никакими объяснениями или же предыдущая работа журналиста без аккредитации становится причиной для отказа. 14 журналистов получили предупреждения от органов прокуратуры за нарушение Закона «О средствах массовой информации» в части работы без аккредитации.

Представители властей по-разному отвечали на вопросы о проблеме аккредитации журналистов. Первый заместитель главы Администрации президента Наталья Петкевич заявила, что система аккредитации работает, и существует возможность для получения сбалансированной информации, хотя, по ее словам, *«это нормально, что государственные СМИ имеют лучший доступ к официальной информации»*. Кроме того, она подчеркнула, что *«все государственные органы имеют эффективные пресс-службы, которые регулярно делают заявления в связи с официальными мероприятиями»*. Судя по приведенным цитатам, проблема доступа к информации сведена к официальным мероприятиям и одностороннему общению властей с журналистами.

Министерство информации отрицает наличие проблемы аккредитации, заявляя, что «журналистам не нужна аккредитация в Национальном пресс-центре» и что «журналисты без проблем получают аккредитацию на крупные государственные мероприятия». Во время обеих официальных встреч было отмечено, что проблема может существовать на региональном и местном уровнях.

Отсутствие четких и прозрачных процедур, касающихся аккредитации, продолжает быть препятствием для того, чтобы негосударственные СМИ имели доступ к информации наравне с государственными средствами массовой информации.

6.2 Перерегистрация СМИ и регистрация новых СМИ

Процесс перерегистрации, предусмотренный новым Законом «О средствах массовой информации», продолжается, и в этой связи не было отмечено каких-либо проблем. Министерство информации отмечает, что окончательные данные по перерегистрации СМИ будут известны в феврале 2010 года.

По информации из того же источника, регистрация новых СМИ в соответствии с новым законом начата в феврале 2009 года. С этого времени были зарегистрированы 90 новых печатных СМИ (87 негосударственных и 3 государственных), а также 10 теле- и радиопрограмм (7 негосударственных и 3 государственных).

Однако другие источники отмечают проблемы с регистрацией региональных изданий, в которой было отказано негосударственным газетам в Солигорске и Бобруйске. Предприятию «Моя провинция» из Солигорска не удалось зарегистрировать региональную газету «Солигорск плюс». Решение об отказе было принято 18 августа 2009 года на основании того, что предприятие было зарегистрировано в жилом помещении. Такое же объяснение было дано при отказе предприятию «Гуманитарные технологии» (Бобруйск) 21 августа 2009 года. Оба предприятия учреждены частными лицами, и наличие их регистрации в жилом помещении не противоречит белорусскому законодательству. Кроме того, в другом регионе страны в аналогичном случае предприятию удалось зарегистрировать газету. Такая непоследовательность в регистрации новых СМИ указывает на произвольный характер регистрации и требует более тщательного изучения.

Еще несколько ярких примеров имели место через несколько дней после завершения работы миссии.

30 сентября 2009 года руководство «Авторадио», FM-радиостанции из Минска, получило официальное предупреждение от Министерства информации за «невыполнение творческой концепции вещания». Программа, за которую было вынесено предупреждение, – совместный проект «Авторадио» и «Европейского радио для Беларуси», который реализуется под патронажем Европейской Комиссии. По словам генерального директора «Авторадио» Юрия Базана, Министерство информации предписало руководству радиостанции «принять меры по выполнению заявленной творческой концепции» и напомнило, что может аннулировать лицензию на вещание. Предупреждение было вынесено именно той радиостанции, которую во время миссии посетила международная делегация.

12 октября 2009 года Министерство информации отказалось регистрировать негосударственную региональную газету «*Магілёўскі час*». Причиной для отказа стало отсутствие высшего образования у главного редактора издания. Представитель министерства сообщил об этом редактору газеты в телефонном разговоре. Документы на регистрацию «*Магілёўскага часу*» были отправлены 10 сентября. Ранее газета выходила как малоформатное издание тиражом 299 экземпляров.

Рекомендации:

1. Должны быть установлены четкие правила и условия аккредитации журналистов. Эти правила должны быть прозрачными, недвусмысленными и честными, а также направленными на представление всем журналистам общественно значимой информации.
2. Институт аккредитации как таковой должен быть направлен на упрощение доступа журналистов к общественно значимой информации, а не служить ограничительным механизмом, препятствующим выполнению журналистами их профессиональных обязанностей.

7 Доступ к информации

Вопрос доступа к информации представляет собой предмет основной озабоченности негосударственных СМИ и журналистов в Беларуси. Этот вопрос имеет два аспекта:

- *законодательство*: некоторые положения Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» и других законодательных актов ограничивают право журналистов на доступ к информации о деятельности органов власти;
- *практика*: должностные лица – в частности, представители власти в регионах – не могут либо преднамеренно отказываются предоставлять информацию журналистам негосударственных СМИ.

7.1 Законодательство

15 июля 2008 года были приняты изменения и дополнения в Закон «О государственной службе в Республике Беларусь». В частности, этот закон был дополнен статьей 22-1, в соответствии с которой все заявления для прессы должностных лиц любого уровня должны быть согласованы руководителем данного государственного органа либо лицом, уполномоченным руководителем.



«Не болтай!»
Советский плакат

В октябре 2008 года Генеральная прокуратура, Комитет государственного контроля, Министерство внутренних дел, Комитет государственной безопасности и Министерство юстиции приняли совместное постановление, касающееся предоставления СМИ информации по «уголовным делам, связанным с преступлениями, получившими широкий общественный резонанс, и преступлениями, подрывающими авторитет государственной власти». Из этого постановления следует, что право предоставлять информацию по делам, вызывающим наибольший общественный интерес, имеют лишь органы следствия или суд. Предоставление такой информации по незавершенным делам запрещено без письменного разрешения судьи.

7.2 Практика

Применение закона и, что более важно, практика действий национальных и местных властей привели к тому, что должностные лица отказывают в комментариях или доступе к информации журналистам негосударственных СМИ. Репортерам обычно советуют обращаться в управления идеологии за необходимыми комментариями или информацией. Подобные случаи не являются единичными, и некоторые из них, особенно касающиеся региональных негосударственных СМИ, были представлены вниманию международной миссии.

Государственные СМИ рассматривают управления идеологии лишь как процедуру, которую можно легко обойти при поиске информации и освещении общественно значимых событий. Впрочем, в регионах эти управления действуют весьма активно. Во время встречи в Администрации президента было отмечено, что «от трех до пяти человек» «занимаются вопросами спорта, культуры и СМИ» в каждом городе. В то же время не существует четко прописанных положений или правил, которые определяют деятельность управлений идеологии. На практике многие журналисты негосударственных СМИ должны запрашивать у этих управлений информацию или комментарии при освещении политических или социальных проблем. Это ведет к значительному политическому вмешательству в редакционную работу, а также повторяющимся случаям самоцензуры в негосударственных СМИ.

Кроме того, в вопросах аккредитации и доступа к информации власти уделяют основное внимание официальным мероприятиям, особенно тем, участие в которых принимает президент. Таким образом, не принимается во внимание тот факт, что и другие мероприятия и ситуации имеют интерес для общества – в частности, это касается региональных и местных событий. Существует явная дискриминация в предоставлении доступа к информации государственным и негосударственным СМИ, когда журналисты стараются выполнять свои обязанности, освещая экономические, социальные или культурные события.

В некоторых случаях журналистам открыто препятствуют в их работе. Последние подобные случаи отмечены в сентябре 2009 года во время оппозиционных акций в центре Минска. 9 сентября сотрудники правоохранительных органов с применением физической силы препятствовали журналистам белорусских и зарубежных СМИ освещать акцию протеста против ввода российских войск на территории Беларуси для проведения совместных учений.

Физическая сила была вновь применена против журналистов 16 сентября во время уличной акции, посвященной 10-й годовщине исчезновения политика Виктора Гончара и бизнесмена Анатолия Красовского. Журналисты были окружены группами по три-четыре человека в гражданской одежде, которые закрывали объективы камер руками и применяли силу к фоторепортерам и операторам, которые пытались снимать акцию. Несмотря на то, что у репортеров были при себе журналистские удостоверения, сотрудники правоохранительных органов причиняли повреждения самим журналистам и их оборудованию.

Рекомендации:

1. Журналистам не должны препятствовать при освещении ими общественных событий и демонстраций.
2. Положения Закона «О государственной службе», ограничивающие право журналистов на доступ к информации о деятельности властей, должны быть отменены.
3. Национальные и местные власти должны четко объяснять каждый факт отказа в предоставлении информации, особенно в случаях, в которые вовлечены управления идеологии.
4. Белорусские власти должны определить четкие правила и положения об идеологических управлениях, которые не должны становиться фильтрами или препятствиями в доступе к информации.

8 Реформы в сфере СМИ

Белорусская Конституция формально гарантирует свободу слова и доступ к информации, в соответствии со статьей 33, которая гласит:

«Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение», а также говорит о том, что «монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются».

Статья 34 Конституции 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», а также возможность любого гражданина «ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы».

Однако на деле эти конституционные права не уважаются, так как различные законодательные акты и декреты ограничивают их, а действия властей зачастую препятствуют их реализации. Среди наиболее репрессивных – Закон «О средствах массовой информации», Закон «О противодействии экстремизму», Закон «О государственной службе», а также ряд статей Уголовного кодекса, связанных с диффамацией.

8.1 Закон «О средствах массовой информации»

Закон «О средствах массовой информации» был принят парламентом в 2008 году без какого-либо значительного обсуждения либо консультаций с медиа-сообществом и гражданским обществом. Несмотря на то, что международные правозащитные и медиа-организации призывали президента Лукашенко не подписывать закон, он подписал его в августе 2008 года. Закон вступил в силу в феврале 2009 года, заменив предыдущий Закон «О печати и других СМИ».

В июне 2008 года Офис Представителя ОБСЕ по свободе СМИ издал доклад, в котором оценивал законопроект. В данном докладе, в частности, говорилось, что *«серьезная природа недостатков законопроекта значительно перевешивает возможные преимущества, которые он может иметь... Большинство... положений законопроекта не только не нужны, но и губительны для свободы слова и свободы СМИ в Беларуси»*¹⁴.

Статьи с 11 по 16 закона регулируют вопросы регистрации и перерегистрации СМИ, в то время как статья 34 значительно сокращает список прав журналистов, лишая их многих законодательных и социальных гарантий¹⁵. Тем не менее, несмотря на вопросы о необходимости и настоящих целях

¹⁴ Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации», Офис Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, июнь 2008 года

¹⁵ «Беларусь: новый закон о СМИ принят», Андрей Рихтер, Институт проблем информационного права (<http://www.medialaw.ru>)

процесса перерегистрации, пока он проводится Министерством информации с относительной эффективностью и без неуместных ограничений. Процесс перерегистрации продлится до февраля 2010 года.

Глава 9 закона описывает ответственность СМИ за нарушение законодательства. Первым шагом может стать вынесение письменного предупреждения, которое может быть основано на ряде причин, включая «распространение недостоверной информации, которая может причинить вред государственным или общественным интересам» и «распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь, достоинство или деловую репутацию физических лиц либо деловую репутацию юридических лиц» (статья 49). Далее Министерство информации может приостановить деятельность СМИ на три месяца по ряду причин, включая «неустранение нарушения» или непредставление необходимых доказательств его устранения (статья 50). Крайняя мера, которая может быть применена к СМИ, – прекращение выпуска решением суда (статья 51), включая запрет учредителям СМИ создавать новые средства массовой информации в течение трех лет (статья 10) ¹⁶.



*Журналисты газеты «Белорусы и рынок» за работой.
Фото Джейн Мёллер Ларсен*

Тот факт, что Министерство информации не злоупотребляет своими возросшими полномочиями, приветствуется. Однако возможность подобных злоупотреблений остается угрозой, которая оказывает «охлаждающий эффект» на свободу прессы.

В отличие от Министерства информации, со вступлением в силу нового Закона «О средствах массовой информации» органы прокуратуры пользуются своими полномочиями. В этой связи за последние полгода они уже вынесли предупреждения ряду журналистов за работу на зарубежные СМИ.

Закон также предполагает создание общественного координационного совета в сфере массовой информации (статья 28), состав и деятельность которого определяются Советом министров. Данный общественный координационный совет был создан в 2009 году, и в его состав вошли представители государственных и негосударственных СМИ, а также Белорусского союза журналистов (БСЖ) и Белорусской ассоциации журналистов (БАЖ).

¹⁶ «Беларусь: новый закон о СМИ принят», Андрей Рихтер, Институт проблем информационного права (<http://www.medialaw.ru>)

Этот шаг в некоторой степени призван обеспечить более полный контроль и вклад со стороны медиа-сообщества в вопросы политики в сфере СМИ и ее регулирования, хотя совет действует исключительно как совещательный орган. Тем не менее, призывы со стороны совета включить больше негосударственных изданий в системы распространения «Союзпечати» и «Белпочты» приветствуются и могут рассматриваться в качестве первых признаков серьезных намерений членов совета добиваться более справедливой и прозрачной медиа-среды.

Пункт 1.2 статьи 11 создает возможность регистрации Интернет-СМИ, решение о которой должен принять Совет Министров. Приостановка деятельности назначенной правительством рабочей группы по выработке правил такой регистрации воспринимается положительно, однако возможность того, что эта деятельность будет возобновлена, сохраняется и по-прежнему является угрозой. Кроме того, Министерство информации отказало в регистрации тем онлайн-версиям СМИ, которые желали получить официальную регистрацию.

8.2 Уголовный кодекс

Четыре статьи Уголовного кодекса предполагают уголовную ответственность за диффамацию. Это статья 367 «Клевета в отношении Президента Республики Беларусь», статья 368 «Оскорбление Президента Республики Беларусь», статья 369 «Оскорбление представителя власти», статья 369-1 «Дискредитация Республики Беларусь». Кроме того, статья 193-1 предусматривает уголовную ответственность за деятельность от имени незарегистрированной организации.

Как детально описано в издании «Законодательство и практика диффамации в Беларуси, Молдове и Украине», подготовленном организацией Article 19, статьи 367, 368, 369 белорусского Уголовного кодекса противоречат международным стандартам свободы выражения, которые в качестве особого условия предусматривают более высокую степень критики по отношению к публичным лицам, чем к остальным гражданам. Более того, наказания, предусмотренные за данные преступления в Уголовном кодексе, являются чрезвычайно несоизмеримыми, а законодательство даже не позволяет защиту обоснованных публикаций. Кроме того, статья 369-1 вводит в качестве уголовного преступления диффамацию белорусского государства, в то время как международные стандарты не наделяют общественные и государственные органы статусом, который предполагает законодательную защиту, поскольку у них нет эмоциональных либо финансовых интересов, ради которых они должны сохранять свое доброе имя.¹⁷

В 2002 году были отмечены три случая, когда журналисты были признаны виновными в оскорблении президента и отбыли наказание в виде ограничения свободы, хотя президент Лукашенко не подавал в суд сам¹⁸. В июне 2002 года журналисты газеты «Пагоня» Павел Мажейко и Микола Маркевич были приговорены к двум и двум с половиной годам ограничения свободы соответственно, за «лживые» и «клеветнические» статьи, опубликованные накануне президентских выборов 2001 года. Подобным образом в сентябре 2002 года редактор газеты «Рабочы» Виктор Ивашкевич был приговорен к двум годам

17 «Законодательство и практика диффамации в Беларуси, Молдове и Украине», Article 19, Лондон, июнь 2006 года

18 Максимальное наказание за оскорбление президента – пять лет лишения свободы, в то время как оскорбление и клевета в отношении обычных граждан карается не более чем двумя годами лишения свободы

ограничения свободы за статью «Вор должен сидеть в тюрьме».

Кроме этого, в год в Беларуси отмечается 15–20 случаев гражданской диффамации.

В 2003 году ОО «Белорусская ассоциация журналистов» (БАЖ) провела кампанию по отмене статей Уголовного кодекса, связанных с диффамацией, и направила обращение в Конституционный суд. В итоге в сентябре 2003 года Конституционный суд предложил парламенту внести изменения в статьи 367, 368 и 369. И хотя предложения Конституционного суда так и не были приняты, с того времени уголовных дел в отношении журналистов по данным статьям отмечено не было.

Несмотря на то, что в последние годы не отмечено случаев уголовной диффамации, стоит отметить, что гражданская диффамация также используется для давления на СМИ. Соответствующие положения можно найти в Гражданском кодексе, Избирательном кодексе и президентских декретах. Все их положения, связанные с диффамацией, предполагают применение несоразмерных наказаний, не дают возможности для адекватной защиты и являются чересчур расплывчатыми.¹⁹

8.3 Закон «О противодействии экстремизму»

Закон «О противодействии экстремизму» выборочно применялся для ущемления свободы прессы. Примером применения этого закона может стать обращение Управления КГБ по Брестской области в суд в ноябре 2008 года по поводу уничтожения десяти экземпляров журнала Arche, задержанных в октябре того же года на белорусско-польской границе. КГБ утверждал, что журнал содержит «призывы к экстремистской деятельности и пропаганду данной деятельности».

Кроме того, другие материалы также признавались экстремистскими в соответствии с данным законом – в частности, польский документальный фильм «Урок белорусского» (Lekcja Białoruskiego), «Хроника нарушений прав человека в Беларуси за 2004 год», компакт-диски со сборником песен «Солидарные с Беларусью».

8.4 Закон «О государственной службе»

Как уже отмечалось в предыдущей главе данного отчета, ряд законов и постановлений серьезно ограничивает доступ к информации СМИ и общества. Изменения, внесенные в Закон «О государственной службе», означают, что государственные служащие должны визировать или утверждать свои интервью у своих непосредственных начальников. Кроме того, декрет президента №65 предусматривает назначение работников по связям с прессой, которые отвечают за озвучивание официальной информации от имени государственных органов. Эти ответственные работники напрямую подчиняются руководителям данных органов и связаны с Администрацией президента. В итоге должностные лица зачастую отказываются предоставлять информацию СМИ, либо предлагая предоставить данную информацию работнику, ответственному за работу с прессой, либо замедляя и затрудняя доступ к информации.

19 «Законодательство и практика диффамации в Беларуси, Молдове и Украине», Article 19, Лондон, июнь 2006 года

Рекомендации:

1. Власти Беларуси должны начать прозрачный и честный диалог с государственными и негосударственными СМИ и гражданским обществом о политике в сфере СМИ и соответствующем законодательстве, с перспективой проведения широких реформ, нацеленных на приведение политики в сфере СМИ в соответствие с международными стандартами.
2. Власти Беларуси и медиа-сообщество должны использовать международный экспертный опыт, предложенный международными организациями, опубликовавшими этот отчет, а также Офисом Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, для получения рекомендаций о процессе широких реформ медиа-сферы.
3. Следующие законы, которые имеют отношение к деятельности СМИ, должны быть реформированы в соответствии с международными стандартами:
 - Закон «О средствах массовой информации»
 - Закон «О противодействии экстремизму»
 - Закон «О государственной службе»
 - статьи 367, 368, 369, 369–1 и 193–1 Уголовного кодекса.
4. Рекомендации общественного координационного совета в сфере массовой информации, соответствующие международным стандартам, такие как, например, призыв к расширению присутствия негосударственных изданий в системах «Союзпечати» и «Белпочты», должны приниматься во внимание властями.

9 Регулирование вещания, выделение лицензий и частот



Нижеприведенный текст анализирует принципы распределения вещательных лицензий и частот в Республике Беларусь, а также организацию и функционирование органа, имеющего полномочия распределять эти частоты и лицензии в соответствии с установленным порядком и международными стандартами. Целью данного анализа является представление экспертной оценки, а также некоторых рекомендаций.

9.1 Законодательные акты

Процесс распределения частот и лицензий, а также деятельность специального органа – Комиссии по телевидению и радиовещанию Республики Беларусь (далее – комиссии), который уполномочен управлять процессами такого распределения – регулируется двумя постановлениями Совета Министров Республики Беларусь (№726 от 30 мая 2003 года «Об утверждении положения о предоставлении на конкурсной основе права наземного эфирного телерадиовещания» и №1826 от 30 декабря 2002 года

«Об электронных и сетевых средствах массовой информации»), а также двумя внутренними положениями Министерства информации Республики Беларусь (*Положение о Республиканской комиссии по телевидению и радиовещанию и Положение о предоставлении на конкурсной основе права наземного эфирного телерадиовещания*).

Организация общественного органа по выдаче лицензий на телерадиовещание должна соответствовать определенным принципам, принятым в международном праве. Главная цель данных органов заключается в обеспечении свободы слова и информации в секторе, который они регулируют. Ни одно из постановлений правительства, равно как и Положений, не содержат четкого заявления о том, что целью работы комиссии является обеспечение свободы слова. Обеспечение права общества на получение и распространение информации указано лишь в качестве одной из целей комиссии, среди таких, как реализация государственной политики в сфере вещания, эффективное распределение частот, создание условий для социального развития и т.д.

Принимая во внимание историю страны и ее законодательные традиции, представляется необходимым обозначить более четко принцип обеспечения свободы слова и плюрализма. Этот принцип должен быть установлен законом, принятым парламентом, а не просто упоминаться в постановлениях Совета Министров. Органы регулирования, установленные законодательством, должны четко артикулировать свои стратегические задачи, которые должны включать в себя уважение к свободе слова, разнообразию, точности, беспристрастности и объективности, свободному обмену информацией и идеями. Нынешнее законодательство, касающееся частот и лицензий сектора теле- и радиовещания, не содержит всех вышеуказанных задач.

9.2 Регулирующий орган

В соответствии с вышеуказанными постановлениями и положениями, комиссия (которая является единственной регулирующей структурой и для сектора вещания, и для процесса распределения



Фото Photo.ByMedia.net

лицензий и частот) создается не законом, принятым парламентом, а постановлением Совета Министров. Совет Министров вместе с Министерством информации назначает всех членов комиссии, включая ее председателя, которым в соответствии с должностью является министр информации. Таким образом, Совет Министров и Министерство информации полностью контролируют процесс распределения всех частот и лицензий. Постановления и положения не содержат упоминаний о включении гражданского общества или представителей политических партий в комиссию, равно как упоминаний об участии фракций парламента в составе комиссии.

В соответствии с постановлениями и положением, комиссия создается и регулируется исключительно исполнительной властью – президентом и правительством. Еще более подчеркивает роль исполнительной ветви власти постановление правительства №726. В соответствии с ним, предоставление права на наземное эфирное телерадиовещание телерадиоорганизациям, созданным по решению президента или Совета Министров Республики Беларусь, осуществляется Республиканской комиссией по телевидению и радиовещанию без проведения конкурса. Стоит также отметить, что положение не содержит пунктов о сроках деятельности комиссии и гарантиях независимости ее членов. Постановления и положения не содержат списка органов и организаций, которые делегируют своих представителей в комиссию. Как поняли организации, составившие данный отчет, все члены комиссии представляют различные министерства и другие государственные учреждения.

9.3 Процесс лицензирования

Ряд рекомендаций, касающихся процесса лицензирования вещания, может быть предложен для приведения ситуации в соответствие с международными стандартами – в настоящее время процессу выдачи лицензий не хватает четкости и прозрачности. Он инициируется не в результате объявления открытого конкурса, а, скорее, в результате получения лицензирующим органом отдельных заявок, в зависимости от ситуации.

Вкратце, нынешняя процедура лицензирования, которая должна быть объективной по своей природе, не прописана в законе и не отражает всего многообразия населения. Если белорусские власти намерены начать определенную либерализацию сектора телерадиовещания в будущем, то процесс лицензирования должен также быть нацелен на предотвращение ненадлежащей концентрации собственности, а также на изучение финансовых и технических возможностей заявителя.

Нельзя заставлять платить предварительно за еще не полученную лицензию, хотя приемлемый и обоснованный административный сбор может взиматься. Любой отказ в выдаче лицензии должен сопровождаться письменным обоснованием, кроме того, должна быть возможность обжаловать отказ в судебном порядке. В случаях, когда получателю лицензии также нужна и частота, он не должен проходить отдельную процедуру принятия решений для получения частоты – заявителям, которым выдается лицензия, должно быть гарантировано и выделение частоты, соответствующей их вещательной лицензии.

В заключении, международная миссия считает, что для обеспечения разнообразия и профессионализма сферы телерадиовещательных

СМИ ранее незавершенный процесс выделения частоты информационному агентству БелаПАН после того, как они получили лицензию в 2006 году, должен быть пересмотрен для того, чтобы БелаПАН вновь получил лицензию и вещательную частоту.

Рекомендации:

1. Распределение лицензий и частот для телерадиовещания, так же, как деятельность соответствующего регулирующего органа, должны:
 - регулироваться законом, принятым парламентом;
 - быть четко прописанными в законе, а не зависеть от выбора комиссии;
 - быть справедливыми и прозрачными, включать четкие временные рамки.

2. Законодательные акты, которые регулируют деятельность органа, выдающего лицензии на телерадиовещание, должны быть основаны на:
 - ценностях свободы слова, многообразия, независимости СМИ, продвижения плюрализма, а также точности и беспристрастности;
 - участии представителей гражданского общества в процессе определения членов комиссии и представлении минимального числа мест в комиссии членам гражданского общества;
 - защите телерадиовещателей от вмешательства со стороны государства;
 - наличии потенциальных санкций исключительно в случаях нарушения четких законодательных требований или условий лицензирования, при наличии возможности применять эти санкции постепенно.

10 Профсоюзные вопросы и трудовые права



*Встреча руководства
Белорусской
ассоциации
журналистов с
представителями
международной миссии.
Фото Джейн Мёллер
Ларсен*

По информации Федерации профсоюзов Беларуси, 94,1% экономически активного населения страны является членами профсоюзных организаций, а трудовые отношения 97% работников предприятий, организаций и учреждений регулируются коллективными договорами. Однако эти цифры относятся к так называемым «государственным» профсоюзам, которые являются остатками советской эпохи. На самом деле в стране до сих пор используется разрешительная система регистрации (которая предполагает получение разрешения на регистрацию, а не простое уведомление) для общественных объединений и их структурных подразделений. Отношение государства к ряду оппозиционных партий, независимых профсоюзов и других неправительственных организаций за последние годы не изменилось.

В 2009 году ни одна из вновь созданных первичек независимых профсоюзов – Белорусского профсоюза работников радиоэлектронной промышленности (РЭП) и Белорусского независимого профсоюза (БНП) – не была зарегистрирована. Кроме того, насильственное вмешательство в дела профсоюзов продолжается. Члены независимых профсоюзов ощущают давление со стороны администраций их предприятий с единственной целью – вынудить их выйти из их профсоюзов. Только в сентябре 2009 года Совет Свободного профсоюза Белорусского получил уведомление от администрации Ленинского района Бреста с угрозой ликвидировать первичную профсоюзную организацию СПБ Брестского государственного университета. По информации Международной конфедерации профсоюзов, «незначительные улучшения» отмечены в последнее время с прекращением работы над некоторыми новыми антипрофсоюзными законопроектами, однако 32 человека были арестованы в Беларуси за профсоюзную деятельность в последнее время, а еще восемь человек получили короткие сроки заключения.

Что касается сферы СМИ, Белорусский союз журналистов (БСЖ) объединяет около 2000 журналистов, и около 1200 журналистов являются членами Белорусской ассоциации журналистов (БАЖ). Ни одна из этих организаций не является профсоюзом в традиционном смысле этого слова, они не занимаются заключением коллективных договоров, а представляют собой профессиональные ассоциации журналистов.

10.1 Белорусский союз журналистов

Председатель Белорусского союза журналистов Анатолий Лемешонок отметил в разговоре с международной миссией, что БСЖ является «неправительственной организацией», а условия труда и заработная плата обсуждаются профсоюзом, входящим в состав Федерации профсоюзов Беларуси, на уровне редакций.

Что касается политических вопросов, БСЖ склонен следовать решениям властей. Союз промолчал во время принятия Закона «О средствах массовой информации», а также обвинил руководителя БАЖ в «политиканстве» и «оголтелой пляске на костях» после того, как председатель Белорусской ассоциации журналистов выступила за полное расследование обстоятельств, связанных с самоубийством активистки правозащитного движения Яны Поляковой 7 марта 2009 года.

10.2 Белорусская ассоциация журналистов

БАЖ является ассоциацией, в ряды которой в основном входят журналисты негосударственных изданий. И журналисты, и издатели являются членами ассоциации. Главная задача БАЖ – объединение журналистов негосударственных СМИ, а также защита этих СМИ и их сотрудников. Кроме того, БАЖ стремится поддерживать профессиональный уровень журналистики и уменьшить изоляцию, ощущаемую медиа-сообществом. БАЖ был основан в 1995 году, и в настоящее время достиг численности 1200 членов, примерно 15% которых работают в государственных СМИ.

Важно подчеркнуть, что БАЖ как независимая и неполитическая организация гражданского общества имеет возможность официально работать. Несмотря на это, в прошлом БАЖ испытывал определенное давление. Организация действует под пристальным вниманием властей, а некоторым зарубежным экспертам, получившим приглашение от БАЖ, было отказано в белорусской визе, что является ограничением свободы деятельности БАЖ, а также свободы обучать членов ассоциации организационной и профессиональной деятельности.

Более того, БАЖ сталкивался с некоторыми трудностями при регистрации своих региональных структур из-за общей ситуации со свободой ассоциаций в Беларуси.

10.3 Взаимоотношения государственных и негосударственных организаций

БАЖ и БСЖ воспринимают факт своего сосуществования как нормальную ситуацию для постсоветской страны, в которых обычно

государственные союзы продолжают деятельность одновременно с развитием новых организаций гражданского общества. Сами журналисты принимают решение, хотят ли они быть членами одной из организаций.

Контакты между БАЖ и БСЖ поддерживаются и через общественный координационный совет в сфере массовой информации, в котором представлены обе организации. Кроме того, проходят и профессиональные дискуссии о журналистской этике и профессионализме на основе кодексов этики, имеющихсся и в БАЖ, и в БСЖ.

Беседы с государственными СМИ, такими как «Народная газета», Национальная государственная телерадиокомпания, а также с БСЖ показали, что вопросы этики и профессиональных стандартов являются общими проблемами большинства журналистов страны.

Однако в нынешнем контексте мирового экономического кризиса и особенно в Беларуси, где минимальная зарплата по состоянию на 1 августа 2009 года составляла 229.700 рублей (57 евро), экономическое положение журналистов становится очевидно критичным. Сокращение частного сектора делает трудным, если не невозможным, для журналистов негосударственных СМИ зарабатывать на жизнь своей профессиональной деятельностью. Даже журналисты государственных СМИ нуждались бы в поддержке сильной профсоюзной организации.

Рекомендации:

1. Медиа-организации должны продолжить и улучшить диалог о профессиональных стандартах журналистики и о достойных условиях труда в индустрии СМИ.
2. Власти должны предоставить журналистским организациям возможность свободной деятельности без ограничений, в том числе и с участием зарубежных тренеров.

11 Приложения

11.1 Программа визита миссии

Понедельник, 21 сентября

- 10.00 - Белорусская ассоциация журналистов, *Жанна Литвина*, председатель
- 11.00 - Информационная компания БелаПАН, *Алесь Липай*, генеральный директор
- 14.00 - «Народная газета», *Владимир Андриевич*, главный редактор
- 16.00 - Офис ОБСЕ в Минске, *Жандос Асанов*, заместитель главы офиса

Вторник, 22 сентября

- 10.00 - Встреча с редакторами негосударственных печатных и онлайн-изданий
- 11.00 - Национальная государственная телерадиокомпания, *Александр Зимовский*, председатель
- 12.00 - Администрация президента, *Наталья Петкевич*, первый заместитель главы администрации
- 14.30 - «Белорусы и рынок», *Вячеслав Ходосовский*, главный редактор
- 14.30 - «Intex-Press», *Владимир Янукевич*, главный редактор
- 16.30 - «Авторadio», *Юрий Базан*, генеральный директор
- 18.00 - «Наша Ніва», *Андрей Дынько*, главный редактор
«ARCHE-Пачатак», *Валерий Булгаков*, главный редактор

Среда, 23 сентября

- 11.00 - Министерство информации
- 11.00 - Делегация Европейской комиссии
- 13.00 - Белорусский союз журналистов, *Анатолий Лемешонок*, председатель
- 16.00 - Брифинг для белорусских журналистов

Четверг, 24 сентября

Белорусский Хельсинкский комитет

11.2 Заявление международной миссии в Беларусь

Группа международных организаций, занимающихся вопросами СМИ и свободы прессы, по результатам визита в Беларусь совместной делегации (20 – 24 сентября) призывает власти страны привести медиа-сферу Беларуси в соответствие с международными стандартами.

Группа приветствует произошедшие перемены и отмечает, что давление на СМИ и журналистов уменьшилось. В то же время, перемены должны стать долговременными и необратимыми, что позволит гарантировать соблюдение прав журналистов и начать проведение реформ в медиа-сфере.

В Минске делегация встречалась с представителями журналистских организаций и белорусскими властями. Это позволило обменяться мнениями и оценить нынешнее положение СМИ, а также выяснить, как в стране обстоят дела со свободой прессы, свободой высказывания и доступом к информации.

Организации, участвующие в миссии и подписавшие данное заявление, представят полный отчет в качестве своего вклада в диалог по правам человека, который сегодня ведётся между Европой и Беларусью. Отчет будет распространен среди других международных организаций.

Нижеподписавшиеся организации считают, что:

- Экономические условия существования средств массовой информации в Беларуси не являются равными для всех. Системы распространения «Союзпечать» и «Белпочта» ограничивают доступ к негосударственным изданиям, а также их тиражи. Данные ограничения препятствуют развитию независимой и плюралистичной медиасферы;
- Процедура выделения частот и лицензий на вещание непрозрачна и допускает различные толкования, что препятствует развитию независимого и плюралистичного вещания;
- Доступ к информации ограничен, в частности, из-за принятия и применения законов, ограничивающих права журналистов на информацию или закрепляющих дискриминацию в отношении негосударственных СМИ по сравнению с государственными, в доступе к информации, важной и интересной для общества;
- Аккредитация зарубежных корреспондентов и открытие представительств зарубежных СМИ в Беларуси затруднены из-за непрозрачности и предвзятости решений властей;
- Белорусское законодательство о диффамации и экстремизме ограничивает свободу прессы, принуждает журналистов к самоцензуре и не соответствует европейским и международным стандартам в области свободы прессы;
- Мы приветствуем новый диалог, касающийся вопросов этики и саморегулирования, и, тем не менее, подчеркиваем: очень важно, чтобы деятельность по этим направлениям определялась самим медиа-сообществом;

Рекомендации:

Рекомендации, которые дает группа, направлены на улучшение и оздоровление ситуации со средствами массовой информации в Беларуси и для государственных, и для негосударственных СМИ, а также на повышение профессионализма, плюрализма и роли СМИ в демократическом обществе.

1. Редакционная независимость государственных и негосударственных СМИ должна уважаться, а сами они не должны страдать из-за преследований за профессиональную деятельность;
2. Негосударственные СМИ должны иметь право и возможность действовать и развиваться в равных экономических условиях, в том числе иметь право распространяться без всяких ограничений и дискриминации;
3. Правила и условия аккредитации журналистов должны быть четко прописаны. Они должны быть прозрачными, понятно изложенными и справедливыми, а также содержать гарантии доступа к общественно важной информации для всех журналистов;
4. Журналистам не должны препятствовать в подготовке репортажей с общественно важных событий и демонстраций;
5. Порядок выделения частот и лицензий на теле- и радиовещание должен определяться законодательством, соответствующим всем международным стандартам, а за соблюдением процедуры должен наблюдать полностью независимый регулирующий орган, что позволит обеспечить плюрализм в сфере электронных СМИ;
6. Закон «О СМИ», Закон «О противодействии экстремизму» и статьи Уголовного кодекса, касающиеся диффамации, должны быть приведены в соответствие с международными нормами в области свободы прессы и свободы высказываний;
7. Власти должны обеспечить равное отношение к организациям, представляющим журналистские сообщества;
8. Средства массовой информации, власти и гражданское общество должны продолжать диалог по вопросам улучшения политики и практики в области СМИ.

Минск, 24 сентября 2009 г.

11.3 СМИ В Беларуси, электронный бюллетень № 3 (14) май-август 2009 г.

ПОЛГОДА С НОВЫМ ЗАКОНОМ О СМИ

«...закон о СМИ населения не касается. Это закон узкоотраслевой, который регламентирует деятельность отрасли — отрасли народного хозяйства, отрасли экономики. Средство массовой информации — это такое же извлечение прибыли, как магазины, завод и т.д. И делать из этого проблему мирового масштаба, которая касается каждого, совершенно нечего».

*Наталья Петкевич,
первый заместитель главы Администрации
Президента Республики Беларусь*

«Настоящий Закон обеспечивает реализацию конституционного права граждан Республики Беларусь на свободу слова, печати и информации...»

*Преамбула ранее действовавшего
закона «О печати и других средствах массовой
информации»*

Полгода с новым законом «О средствах массовой информации» (развитие ситуации в сфере СМИ и статистика)

8 августа 2009 г. исполнилось 6 месяцев с момента вступления в силу нового закона «О средствах массовой информации». По оценкам экспертов, закон содержит ряд норм, которые ужесточают государственный контроль над деятельностью СМИ. Мониторинг применения этого закона, который осуществляет ОО «Белорусская ассоциация журналистов», позволяет сделать следующие выводы:

- За первые полгода применения закона наблюдается определенный прогресс в сфере учреждения новых средств массовой информации и перерегистрации существующих. Однако выпуск малотиражных изданий, не подлежащих регистрации, усложнился.

Перерегистрация СМИ проводится в упрощенном заявительном порядке и продлится до 8 февраля 2010 г.

На 1 июля 2009 г. ее прошли 415 печатных средств массовой информации и информационных агентств из 1314, зарегистрированных на момент вступления закона в силу (31,6%). Из них 328 негосударственных (36,4%). Из телевизионных и радиовещательных СМИ перерегистрацию прошли 38 из 158 зарегистрированных на 8 февраля 2009 г. (16,6%), из них 14 негосударственных (32,2%).

С 8 февраля по 1 июля Министерство информации осуществило регистрацию 70 новых печатных периодических изданий, из которых 69 – негосударственные. Большинство зарегистрированных изданий

– развлекательные, рекламные и т.п., однако есть и общественно-политические. Благодаря исключению из закона нормы о необходимости согласования размещения СМИ с местными властями было устранено одно из главных препятствий в регистрации новых СМИ.

Тем не менее, само существование разрешительной процедуры регистрации печатных СМИ нарушает принятые международные стандарты, причем процесс регистрации является сложным и более длительным, чем даже регистрация субъектов хозяйствования (юридических лиц).

Еще более сложен порядок выхода на информационный рынок телевизионных и радиовещательных СМИ. На 1 июля 2009 г. было зарегистрировано 8 новых телерадиовещательных СМИ (6 негосударственных и 2 государственных), из которых 6 теле- и 2 радиовещательных. Все телерадиовещательные СМИ в Беларуси, независимо от формы собственности, находятся под контролем национальных и региональных властей.

Закон усложнил выпуск незарегистрированных малотиражных изданий (в соответствии с ним не требуется регистрации периодических средств массовой информации, выходящих в свет тиражом, не превышающим 299 экземпляров). На них распространяется требование о публикации выходных данных и рассылке обязательного бесплатного экземпляра издания. Так, например, периодические и непериодические издания, которые распространяются в Беларуси тиражом от 10 до 299 экземпляров, должны бесплатно рассылаться в 5 органов и учреждений. Более того, в одном случае прокуратура предупредила издателя незарегистрированного малотиражного издания («Бойкий Клецк») за то, что он не зарегистрировал для выпуска этой газеты редакцию как юридическое лицо. Прокуратура Минской области оставила предупреждение в силе.

- Позитивным фактом является приостановление работы над постановлением правительства о регистрации и регулировании деятельности интернет-СМИ.

В соответствии с законом полномочия на издание такого нормативного правового акта переданы правительству (при отсутствии в законе определения, какие именно ресурсы подпадают под определение «СМИ, распространяемые через глобальную компьютерную сеть Интернет»). Постановление до сих пор не разработано, деятельность рабочей группы приостановлена. Однако сохраняется возможность его издания в любой момент, так как положение об этом остается в законе.

С другой стороны, Министерство информации отказывается регистрировать в качестве СМИ те интернет-ресурсы, которые сами хотели бы получить такой статус и обращаются в министерство за регистрацией.

- Министерство информации не злоупотребляло своими широкими полномочиями по применению санкций к средствам массовой информации. Однако свои полномочия по вмешательству в журналистскую деятельность активно использовала прокуратура.

В 2005 г. представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклош Харашти по итогам своего визита в Беларусь рекомендовал Министерству информации отказаться от практики чрезмерного использования своих широких полномочий по применению санкций в отношении СМИ (вынесению предупреждений и приостановлению выпуска СМИ). С момента вступления в силу нового закона Министерство информации фактически придерживается этой рекомендации. Однако следует отметить, что полномочий по вынесению санкций у Министерства информации стало еще больше. Помимо вынесения предупреждений и внесудебного приостановления выпуска СМИ, оно может сейчас возбуждать в отношении их производство по делам об административных правонарушениях. Увеличились и возможности прекращения деятельности СМИ по иску Министерства информации и прокурора. Сейчас судебное прекращение деятельности СМИ возможно даже в случае однократного грубого нарушения законодательства или после двух предупреждений за любые, даже самые незначительные нарушения.

В отличие от Министерства информации, свои полномочия по вынесению предупреждений в адрес журналистов широко использовала прокуратура, особенно в отношении тех журналистов, которые сотрудничают с иностранными СМИ. С момента вступления закона в силу прокурорские работники вынесли как минимум 10 предупреждений таким журналистам. Выносил подобные предупреждения и КГБ.

- Белорусские власти продолжали препятствовать деятельности на территории страны иностранных СМИ, вещающих на Беларусь.

Призывы Европарламента, ПАСЕ, других европейских структур упростить процедуру получения аккредитации для всех журналистов, включая представителей зарубежных СМИ, а также официально зарегистрировать представительство (корпункт) телеканала «Белсат», вещающего с территории Польши, игнорируются. Министерство иностранных дел несколько раз отказывало в аккредитации корреспондентам телеканала «Белсат», «Радые Рацыя», «Европейского радио для Беларуси», вещающих с территории Польши, ряда других СМИ, регистрация корпункта «Белсата» затягивалась. В адрес журналистов-фрилансеров, сотрудничающих с этими СМИ, прокуратура и КГБ выносили предупреждения.

- Закон не обеспечил доступа журналистов (а значит, и общества) к информации.

Принятые в последнее время правовые акты направлены на то, чтобы ограничить распространение неограниченной информации. Так, в закон «О государственной службе» внесены изменения, в соответствии с которыми государственные служащие должны согласовывать свои выступления в СМИ с руководителем государственного органа. Указом президента №65 установлено, что в государственных органах и организациях определяются лица, которые должны давать СМИ официальную информацию; они подчиняются непосредственно руководителям органов и организаций, их деятельность контролируется Администрацией президента. Во многих регионах государственные служащие отказываются предоставлять СМИ любую информацию без согласия местных идеологических работников.



- Препятствия по распространению в Беларуси ряда независимых изданий не устранены.

Белорусские государственные предприятия систем «Белпочта» и «Союзпечать», фактически занимающие монопольное положение в сфере распространения СМИ по подписке и в розницу, по-прежнему отказываются распространять практически половину из зарегистрированных независимых общественно-политических изданий (12 из 25 существующих). Возвращение в эти системы распространения в конце 2008 г. газет «Народная воля» и «Наша Ніва», а также «Бобруйского курьера» в 2009 г. – позитивные моменты, которые, однако, проблемы в целом не решили. Не привело к положительному результату и решение общественного координационного совета в сфере массовой информации рекомендовать «Белпочте» и «Союзпечати» заключить с негосударственными СМИ договоры на распространение. Уже после него практически все обратившиеся в эти структуры негосударственные издания вновь получили отказы на проведение подписки и реализацию их в розницу.

Выводы:

В целом практика применения закона «О средствах массовой и информации» в течение первых 6 месяцев с момента его вступления в силу свидетельствует, что:

- власти по-прежнему стремятся сохранить контроль над информационным пространством Беларуси;
- позитивные изменения в сфере СМИ являются во многом вынужденными и связаны с диалогом между официальным Минском и Европой;
- в случае изменения вектора белорусской международной политики сохраняется возможность обращения закона «О средствах массовой информации» против независимых СМИ, поскольку правовая база их существования в Беларуси в последнее время только ухудшилась, а позитивные сдвиги в сфере СМИ не носят системного и необратимого характера.

Рейтинги и события

В рейтинге свободы СМИ, составленном организацией «*Freedom House*», Беларусь заняла 188 место из 195. По мнению организации, она находится в категории несвободных стран, т.е. стран, где свободные медиа или отсутствуют вообще, или присутствуют в очень незначительном количестве. В прошлом году в этом рейтинге Беларусь также находилась на 188 месте.

5–7 мая в Минске прошла XIII Международная специализированная выставка «СМИ в Беларуси – 2009». Участие в ней приняли представители преимущественно государственных средств массовой информации. Во время выставки прошла церемония награждения победителей V Национального конкурса печатных СМИ «Золотая литера». Победителями его были названы, опять-таки, государственные СМИ: так, государственное информационное агентство «БелТА» в пятый раз было названо лучшим информационным агентством страны, а газета Администрации президента «Советская Белоруссия» также в пятый раз – лучшей общественно-политической газетой. Специальной премией «Распространение печати» отмечена «Белпочта».

6–7 мая в Минске прошел IV Белорусский информационный форум. Организаторами форума выступили Министерство информации, постоянный комитет Союзного государства Беларуси и России и Белорусский союз журналистов при поддержке Министерства иностранных дел, Исполнительного комитета СНГ, Офиса ОБСЕ в Минске и Европейской Академии телевидения и радио. Участие в нем приняло около 400 представителей средств массовой информации (преимущественно государственных), экспертов и представителей государственных структур.

Советник Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Анна Карлсрайтер выступила на форуме с оценкой ситуации со средствами массовой информации в Беларуси. Отметив возвращение в государственные системы распространения двух независимых газет «Народная воля» и «Наша Ніва», она выразила надежду, что и остальные 13 негосударственных общественно-политических изданий получат такую возможность. Среди других проблем А. Карлсрайтер назвала предоставление правительству больших полномочий в отношении вынесения предупреждений, приостановления и прекращения выхода СМИ, трудности с аккредитацией зарубежных корреспондентов и доступом к информации журналистов негосударственных изданий, наличие в уголовном законодательстве ответственности за оскорбление и клевету в отношении высокопоставленных чиновников, что препятствует их полноценной работе и даже может угрожать лишением свободы.

22 мая в Минске прошел VII съезд ОО «Белорусская ассоциация журналистов». Съезд одобрил отчеты руководящих органов организации и принял два обращения: к Палате представителей Национального собрания – с призывом отказаться от намерения ввести в стране административную ответственность за экстремистскую деятельность, а также к премьер-министру Сергею Сидорскому – с требованием вернуть в правовое поле ситуацию с распространением независимых газет. На момент проведения съезда членами ОО «БАЗ» являлись 1157 человек.

По данным Независимого института социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), доверие к негосударственным СМИ в белорусском обществе возросло. В июне 2009 г. им доверяли 45,3% опрошенных (в марте – 30,5%), а не доверяли – 35,5 % (в марте – 43,2%). Выросло, но в меньшей степени и доверие к государственным медиа – с 34,1% до 44,7% (уровень недоверия также несколько снизился – с 47,2 до 42,1%). Рост доверия к масс-медиа эксперты связывают с экономическим кризисом и стремлением населения получить информацию о происходящем. По их мнению, независимые СМИ в белорусском обществе воспринимаются более нейтрально, чем государственные, и имеют потенциальную возможность расширить свою аудиторию.

Опрос с выборкой из 1500 человек (статистическая погрешность – около 3%) проводился в начале июня.

7 июля исполнилось 9 лет с момента похищения оператора телеканала «ОРТ», белорусского журналиста *Дмитрия Завадского*. Он исчез при неустановленных обстоятельствах по дороге в аэропорт «Минск-2». За похищение Д. Завадского были осуждены офицеры спецподразделения МВД «Алмаз» Валерий Игнатович, Максим Малик, бывший курсант Академии МВД Алексей Гуз, а также Сергей Савушкин (уже вышел на свободу). Осужденные свою вину не признали. Приговоры были вынесены в закрытом судебном заседании, заказчики преступления не установлены, тело журналиста не найдено.

15 июля в Беларуси зарегистрирована ассоциация издателей региональной прессы «Объединенные массмедиа». В эту некоммерческую организацию вошли издатели негосударственных газет «*Intex-Press*» (Барановичи), «*Борисовские новости*», «*Газета Слонимская*», «*Газета для вас*» (Ивацевичи), «*Инфа-кур'ер*» (Слуцк), «*Информ-прогулка*» (Лунинец), «*Вольнае Глыбокае*», «*Брестский курьер*», «*Вечерний Бобруйск*», «*Рэгіянальная газета*» (Молодечно).

В планах ассоциации — семинары для издателей, редакторов и журналистов, направленные на повышение профессионального уровня.

11.4 Показатели развития средств информации ЮНЕСКО

Система оценки развития средств информации

Утверждено Межправительственным советом Международной программы развития коммуникации (МПК) на 26-й сессии (26-28 марта 2008 г.)
(<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102r.pdf>)

Свобода слова является важной составляющей Всеобщей декларации прав человека и может рассматриваться как фундамент, поддерживающий такие демократические свободы, как право создавать политические партии, свобода убеждений, право подвергать сомнению действия государственных лиц и так далее.

В осуществлении права на свободу слова информационные агентства играют решающую роль, потому что они предоставляют общественную платформу, с помощью которой это право эффективно реализуется. Представление о средствах массовой информации как о платформе для демократического обсуждения охватывает ряд взаимосвязанных функций.

В этом контексте понятие «средства информации» относится ко всем каналам коммуникации, которые передают новости и общественную информацию. СМИ могут рассматриваться как:

1. информационно-образовательный канал, посредством которого устанавливается коммуникация между гражданами;
2. средство распространения сюжетов, идей и сообщений;
3. средство коррекции «естественной асимметрии информации» между руководителями и руководимыми и между конкурирующими частными организациями;
4. организатор дебатов между представителями разных социальных слоев, способствующий разрешению споров демократическим путем;
5. средство, с помощью которого общество познает себя и формирует чувство своей общности, и благодаря которому воспитывается понимание ценностей, обычаев и традиций;
6. проводник выражения культуры и культурной сплоченности внутри и между нациями;
7. средство осуществления контроля за деятельностью властей, способствующее прозрачности государственной жизни и пристальному вниманию общества к тем, кто облечен властью, путем выявления фактов коррупции, неудовлетворительного управления и корпоративного злоупотребления;
8. инструмент повышения экономической эффективности;
9. важный координатор демократического процесса и один из гарантов свободных и справедливых выборов;
10. полноправный защитник и социальный партнер, уважающий при этом плюралистические ценности.

© International Media Support и другие указанные в отчете организации-участницы

Любое воспроизведение, изменение, публикации, передача, продажа либо иное использование данной информации или ее хранение в поисковых системах, целиком или частично, без письменного разрешения владельца авторских прав запрещено.

Издание первое

Фото на обложке – ОО «БАЖ»

© Перевод и дизайн русской версии ОО «БАЖ»