«Дорожная карта» реформирования СМИ Беларуси

Белорусская ассоциация журналистов
Мельников Эдуард Рудольфович

Введение.

Целью предлагаемой к рассмотрению «дорожной карты» является реформирование системы средств массовой информации Беларусь в контексте реализации общей программы «Восточного партнерства».

Реформирование систем СМИ массовой информации стран-участниц «Восточного партнерства» находится в сфере первой тематической платформы программы ВП.

«Дорожная карта» адресована евроструктурам, медиасообществу стран-участниц ВП и предлагается в качестве рабочего документа для совместного обсуждения на очередном Форуме Гражданского общества.

Исходные данные.

«Дорожная карта» реформирования системы средств массовой информации Республики Беларусь, предлагаемая Белорусской ассоциацией журналистов, основывается на основополагающих принципах программы «Восточного партнерства», а также на учете реальных возможностей, предоставляемых форматом этой межгосударственной программы, места и роли в НГО стран-участниц в ее реализации.

К числу благоприятных моментов на этом пути следует отнести:

- возможность институциональных отношений с Евросоюзом без необходимости адаптации к политическим институтам ЕС и практике их деятельности;

- придание Форуму гражданского общества статуса постоянно действующего органа для консультаций и взаимодействия с организациями стран-участниц, в том числе и правительственными;

- наличие и успешное применение метода открытой координации (МОК), практикуемого в ЕС и показавшего свою эффективность как способа согласованного движения различных субъектов к общим стандартам и ориентирам.

К числу неблагоприятных факторов относятся:

- межгосударственный характер программы «Восточного партнерства» накладывает серьезные ограничения на возможность полноправного участия НГО в обсуждении тех или иных социально-политических проблем, а тем более – в принятии решений;

- не определено пространство, в пределах которого интересы гражданского сектора, правительств стран-участниц и евроструктур совпадут и станут реальным движителем реализации программы ВП;

- отсутствуют механизмы включения голоса гражданского общества шести стран-партнеров и европейских структур в межгосударственное взаимодействие и процессы сближения;

- завершено формирование повестки дня программы «Восточного партнерства», в связи с чем существует необходимость адаптировать специфические задачи реформирования СМИ к общеполитическим критериям и стандартам ВП.

Институциональная платформа реформирования СМИ в рамках «Восточного партнерства».

Основные пункты «дорожной карты», предлагаемой Белорусской ассоциацией журналистов, сформулированы на основе постоянного, многолетнего (с 2002 года) мониторинга «Масс-медиа в Беларуси», на основании которого европейское и мировое сообщество имело точное и объективное представление о сути и направленности процессов, развивавшихся в стране. Важной вехой на этом пути стала международная миссия в Беларусь, которая состоялась в сентябре 2009 года. Организаторами и участниками миссии явились 13 междунароных организаций, среди которых такие авторитетные, как Всемирная асссоциация газет и издателей, Европейская федерация журналистов, Институт “Открытое общество”, “Репортеры без границ”, Международный ПЕН-центр, “Артикль 19” и др.

Выводы и рекомендации миссии могут служить обоснованием необходимых мер по демократизации масс-медиа Беларуси с позиции мировых и европейских стандартов. Тем самым создается общее пространство для взаимодействия международных медийных организаций и структур Евросоюза в рамках програмы “Восточное парнерство”.

В ходе учредительного саммита “Восточного партнерства” в мае 2009 года все участники, включая Беларусь, представленную заместителем премьер-министра Владимиром Семашко, совместно заявили, что начало партнерства стало итогом общего стремления, которое основывается на взаимных интересах и приверженности принципам международного права и фундаментальным ценностям , таким, как демократия, верховенство закона, уважение к правам человека и основным свободам.

Переговорный процесс в этом направлениии уже начался. Первая встреча в рамках диалога по правам человека между ЕС и Беларусью состоялась 16-17 июня 2009 года, следующая запланирована на 2010 год. В ходе переговоров в июне 2009 года, среди прочего, обсуждались вопросы свободы СМИ, выражения мнений, свободы ассоциаций и собраний.

Объект картографирования.

Как отмечается в документе, принятом по итогам международной миссии, несмотря на отдельные, символические жесты со стороны властей, ситуация в Беларуси по-прежнему не соответствует международным стандартам в области свободы СМИ. Новый закон «О средствах массовой информации, который вступил в силу в феврале 2009 года, еще больше усугубляет и без того жесткие ограничения в сфере СМИ.

Итоговый отчет международной миссии содержит в себе следующие разделы и соответствующие рекомендации международного журналистского сообщества в отношении демократизации СМИ Беларуси.

Давление и физические угрозы в отношении СМИ.

Рекомендации:

Властям необходимо 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 мнений. Власти страны должны принять определенные меры по обеспечению прав журналистов вместо того, чтобы преследовать их и подвергать еще большим угрозам.

Экономические условия деятельности СМИ.

Рекомендации:

1. Негосударственные СМИ должны иметь право 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 свидетельством «равности» между государственными и негосударственными средствами массовой информации.

3. Любая потенциальная приватизация государственных СМИ должна проходить в условиях полной прозрачности и в соответствии с международными стандартами, а также с учетом возможных ограничений совместной собственности и конфликтов интересов.

Регистрация и аккредитация.

Рекомендации:

1. Должны быть определенные ясные правила и условия аккредитации журналистов. Эти правила должны быть прозрачными, недвусмысленными и честными, а также направленными на предоставление всем журналистам общественно значимой информации.

2. Институт аккредитации должен быть сориентирован на упрощение доступа журналистов к общественно значимой информации, а не служить ограничительным механизмом, который препятствует исполнению журналистами их профессиональных обязанностей.

Доступ к информации.

Рекомендации:

Журналистам не должны препятствовать при освещении общественно значимых событий и демонстраций.

Положения Закона «О государственной службе», которые ограничивают права журналистов на доступ к информации о деятельности властей, должны быть ликвидированы.

Белорусские власти должны определить ясные правила и положения об идеологических управлениях, которые не должны становиться фильтрами и препятствиями в доступе к информации.

Реформы в сфере СМИ.

Белорусская Конституция формально гарантирует свободу слова и доступ к информации в соответствии со ст.ст. 33 и 34. Однако на практике эти конституционные права не уважаются, т.к. различные законодательные акты и декреты ограничивают их, а действия властей часто препятствуют их реализации.

Рекомендации:

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, направленных на проведение политики в сфере СМИ в соответствие с международными стандартами.

Власти Беларуси и медиасообщество должны применять экспертные заключения, предложенные международными организациями, а также Офисом Представителя ОБСЕ по свободе СМИ для получения рекомендаций о процессе широких реформ медиасферы.

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 и 193-1 Уголовного кодекса.

Регулирование вещания, выделение лицензий и частот.

Рекомендации:

1. Распределение лицензий и частот для телерадиовещания, так же, как деятельность соответствующего регулирующего органа, должно:

- регулироваться законом, принятым парламентом;

- быть ясно прописанным в законе, а не возлагаться на комиссию;

- быть справедливым и прозрачным, включать определенные временные рамки.

2. Законодательные акты, которые регулируют деятельность органа, выдающего лицензии на телерадиовещание, должны быть основаны на:

- ценностях свободы слова, разнообразия, независимости СМИ, продвижения плюрализма, а также точности и непредвзятости;

- участии представителей гражданского общества в процессе выдвижения членов комиссии;

- защите телерадиовещателей от вмешательства со стороны государства;

- наличия потенциальных санкций исключительно в случаях нарушения точно определенных требований законодательства или условий лицензирования.

Профсоюзные вопросы и трудовые права.

Рекомендации:

Медийные организации должны продолжать и улучшать диалог о профессиональных стандартах журналистики и достойных условиях работы в индустрии СМИ.

Власти должны дать журналистским организациям возможность свободной деятельности без ограничений.

Стратегия достижения заявленных целей.

Основой стратегии реформирования средств массовой информации Республики Беларусь, в соответствии с методом открытой координации, являются следующие принципы:

- трезвый учет сложившихся к настоящему времени благоприятных условий и препятствий в отношении возможностей реформирования системы средств массовой информации Республики Беларусь;

- максимальное использование возможностей правовых методов защиты интересов независимых СМИ;

- пошаговое сближение стратегий и тактик реформирования СМИ с родственными организациями в странах–участницах «Восточного партнерства»;

- выдвижение совместных с другими странами-участницами инициатив на Форуме гражданского общества ВП;

- развитие диалога с правительственными организациями и структурами как внутри страны, так и на международных площадках, созданных к настоящему времени;

- привлечение организаций международного медиасообщества в качестве экспертов при подготовке программ реформирования.

Пошаговые мероприятия.

1. Обеспечение равных экономических условий для деятельности печатных СМИ. Для чего:

- возвращение независимых общественно-политических изданий (столичных и региональных) в систему распространения «Белсоюзпечать» и подписные каталоги ГУП «Белпочта»;

- беспрепятственное предоставление равных возможностей осуществления рекламной деятельности в период подписных кампаний;

- фактическое устранение административных препятствий на общегосударственном и региональном уровнях, с которыми сталкиваются независимые издания при регистрации, согласовании юридического адреса, аренды помещений и др.;

- расширение вещания на территорию Беларуси организаций, действующих в соответствии с европейскими принципами общественного телерадиовещания (телеканал БЕЛСАТ, «Еврорадио», «Радио Рация»). Регистрация корпунктов названных организаций в Беларуси. Включение программ БЕЛСАТА в пакет услуг, предоставляемых кабельными операторами. Вместе с тем – предоставление белорусской общественности больших возможностей влиять на программную политику этого канала.

2. Обеспечение гражданам равного доступа к информации. Для чего:

- отменить статьи «Закона о государственной службе», а также подзаконных актов, ограничивающие доступ к информации о деятельности государственных органов;

- ввести заявочный принцип аккредитации журналистов при освещении мероприятий любого рода.

3. Приведение белорусского законодательства о СМИ в соответствие с международными нормами и стандартами, а также с международными актами, подписанными Республикой Беларусь. Для чего:

- отменить статьи №№ 367, 368, 369 Уголовного кодекса, которые предусматривают уголовную ответственность за диффамацию.

- отменить статью УК РБ 193-1, которая ограничивает право журналистов распространять информацию о незарегистрированных объединениях и организациях;

- отмена Указа № 60, создающего серьезные угрозы свободному распространению информации в Сети; Разработка альтернативного закона об Интернете в Беларуси.

4. Внесение на рассмотрение Палаты представителей альтернативных законов, разработанных БАЖ и прошедших юридическую экспертизу международных организаций и юридических служб Евросоюза;

5. Кардинальное реформирование системы телерадиовещания Республики Беларусь. Для чего:

- осуществление постоянной экспертизы (мониторинга) телевизионных и радиопрограмм государственного телевидения РБ на предмет соответствия их международным нормам и правилам вещания (в т.ч. этическим нормам и стандартам);

- создание правовой базы реформирования (законы о телерадиовещании, об общественном телерадиовещании и др.);

- разворачивание широкой общественной кампании в поддержку создания Общественного телерадиовещания РБ и сети независимых коммерческих телерадиовещательных организаций;

- создание общественного Наблюдательного совета, координирующего ход реформирования системы телерадиовещания страны.

6. Проектирование и организация системы внешнего (со стороны структур Евросоюза и европейского медиасообщества) контроля за исполнением важнейших этапов реформирования СМИ.

Критерии и индикаторы

«Дорожная карта», предлагаемая Белорусской ассоциацией журналистов, построена «от простого – к сложному», то есть, таким образом, что осуществление начальных шагов на пути реформирования СМИ (см. п. 1 предыдущего раздела) может служить индикатором готовности властей Беларуси идти дальше в этом направлении, к общему реформированию законодательной базы деятельности СМИ, а затем и к изменению медийного ландшафта.

Следующим этапом может служить готовность отменить одиозные положения законов «О средствах массовой информации», «О противодействии экстремизму», «О государственной службе», Уголовного кодекса РБ (п.п. 2 и 3 «Дорожной карты»).

Этот процесс приведения белорусского законодательства о СМИ в соответствие с международными нормами и стандартами, а также в международными актами, подписанными Республикой Беларусь, невозможен без консолидированных усилий европейского медиасообщества и межгосударственных евроструктур. С этой целью Белорусская ассоциация журналистов предусматривает организацию ряда слушаний в Европарламенте, ПАСЕ, офисе ОБСЕ по свободе СМИ и других авторитетных европейских организациях. Особо следует отметить неготовность властей допустить свободное вещание на территории Беларуси таких зарубежных вещательных организаций, как телеканал БЕЛСАТ, «Еврорадио» и «Радио Рация». Здесь, очевидно, потребуются специальные усилия.

Итогом этой деятельности может быть принятие ряда резолюций, проигнорировать которые властям Беларуси будет трудно.

В целом мониторинг и внешний контроль за процессом реформирования СМИ в стране предусмотрен п. 6 «Дорожной карты», который носит общеприменительный, инструментальный характер.

«Дорожная карта» предусматривает широкие консультации с профессиональными журналистскими организациями, европейскими медиаструктурами с целью выработки общих подходов к разработке законодательной базы. Итогом этой долговременной деятельности может стать внесение альтернативных законопроектов в Палату представителей РБ (п. 4 «Дорожной карты»). Это относится и к п. 5 «Дорожной карты» в части разработки законов о телерадиовещании, соответствующих европейским стандартам.

Очевидно, потребуются значительные усилия и время для того, чтобы такие меры стали актуальной задачей для всех стран-участниц «Восточного партнерства».

Вместе с тем, очевидно, что эти шаги на пути реформирования СМИ невозможны без общедемократических изменений в стране.