



Медыясектар Беларусі: канцэпцыя рэформы



Ілюстрацыя згенераваная штучным інтэлектам



Фінансаванне Еўрапейскага Саюза

Дадзеная публікацыя падрыхтавана пры падтрымцы Еўрапейскага саюза. Змест гэтай публікацыі з'яўляецца выключнай адказнасцю Беларускай асацыяцыі журналістаў і не абавязкова адлюстроўвае пункт гледжання Еўрапейскага Саюза.

Змест

1. Увядзенне	1
2. Частка 1. Палітыка-прававыя перадумовы і ўмовы рэалізацыі медыя-рэформы.....	3
Спыненне рэпрэсіўных практык у медыясферы.....	3
Медыя і правасуддзе пераходнага перыяду	4
3. Частка 2. Канцэпцыя рэформы медыясектара: ключавыя аспекты.....	11
Агульная характарыстыка медыяландшафту.....	11
Структура беларускай прапаганды	12
Рэфармаванне сістэмы рэгулявання медыя	14
Рэарганізацыя дзяржаўных СМІ і аптымізацыя фінансавання медыясектара з боку дзяржавы	18
Адмена і рэфармаванне рэпрэсіўнага заканадаўства.....	24
4. Заключэнне	28

Увядзенне

Незалежныя медыя — у сілу сваёй здольнасці садзейнічаць плюралізму меркаванняў у палітычным працэсе, роўна як і ўважліва сачыць за дзеяннямі ўладаў, выкрываючы злоўжыванні, — з’яўляюцца не толькі адметнай *рысай* сучаснай дэмакратыі, але і арганічнай *умовай яе існавання*.¹ У той жа час менавіта фундаментальная роля медыя ў фармаванні грамадскага дыскурсу робіць іх першаснай мішэнню аўтарытарных рэжымаў, зацікаўленых з меркаванняў захавання ўлады ў задушэнні палітычнага іншадумства, кантролю над патокам інфармацыі і ўмацаванні ўласнай прапаганды.

Беларусь ужо працяглы час як адна з самых небяспечных краін для журналістаў у Еўропе² не з’яўляецца выключэннем. Разам з тым, што прававое і фактычнае становішча беларускіх СМІ ніколі не адрознівалася скрупулёзным выкананнем з боку ўладаў міжнародных стандартаў свабоды медыя, пасля 2020 года, з пачаткам шырокамаштабнай дзяржаўнай палітыкі па пераследзе незалежнай журналістыкі, сітуацыя ў медыясектары стала крытычнай.³ Сістэма, сканструяваная ўладамі, накіраваная на ўсебаковае задушэнне незалежных медыя, застрашванне журналістаў, іх крыніц і аўдыторыі, паралельна ўзмацняецца прапагандай маніпулятыўных наратываў з дапамогай дзяржаўных СМІ. Несумненна, што цяперашняя мадэль медыяпалітыкі ў Беларусі мае патрэбу ў карэнным рэфармаванні, таму *мэтай* дадзенага даклада з’яўляецца прапанова *канцэпцыі рэформы медыясектара ў Беларусі*, якая можа быць рэалізаваная пры ўмове палітычнага транзіту, а менавіта, пераходу ад цяперашняга аўтарытарнага ўпарадкавання да дэмакратычнага.

Несумяшчальнасць прапанаванай аўтарамі канцэпцыі з аўтарытарным рэжымам паўстае відавочнай, па меншай меры, з той прычыны, што ў яе аснове ляжаць міжнародныя стандарты ў сферы свабоды выказвання меркавання (і свабоды медыя, у прыватнасці), што падразумявае гатовасць з боку дзяржавы ў поўнай меры паважаць, абараняць і забяспечваць грамадзянскія і палітычныя правы кожнага чалавека, які знаходзіцца пад яе

1 Падрабязней гл.: Камітэт ААН па правах чалавека, «Заўвага агульнага парадку № 34: Артыкул 19 (Свабода меркаванняў і іх выказвання)» (12 верасня 2011 г.) UN Doc CCPR/C/GC/34; Камітэт міністраў Савета Еўропы, «Дэкларацыя аб свабодзе палітычнага дэбату ў СМІ» (12 лютага 2004 г.); Канферэнцыя па бяспецы і супрацоўніцтве ў Еўропе (КБСЕ), «Дакумент Капенгагенскай нарады Канферэнцыі па чалавечым вымярэнні КБСЕ» (29 чэрвеня 1990 г.).

2 Reporters Without Borders (RSF), [‘World Press Freedom Index: Belarus’](#)

3 Падрабязней гл. у маніторынгах і справаздачах Беларускай асацыяцыі журналістаў (БАЖ): <https://baj.media/be/aglyady-manitoringi/daklad-bazh-i-jfj-ataki-na-belaruskih-zhurnalistau/>, https://baj.media/be/aglyady_category/gadavyja-spravazdachy/, https://baj.media/be/aglyady_category/manitoryngi-bazh/

юрысдыкцыяй, што заведама немагчыма пры аўтарытарызме. Разам з тым, звяртаючыся да пытання палітычнага транзіту, аўтары даклада прэзюміруюць неабходнасць дзвюх істотных умоў, пры якіх прапанаваная канцэпцыя рэформы медыясектара можа быць рэалізаваная: спыненне рэпрэсіўных практык і ажыццяўленне працэсаў правасуддзя пераходнага перыяду.

Аktуальнасць гэтых умоў разам з выказваннем ключавых мер, чаканых у дадзеным выпадку ад улады, больш падрабязна апісаная ў першай частцы даклада. Непасрэдна канцэпцыя рэфармавання медыясектара змяшчаецца ў другой частцы і закранае пытанні рэгулявання і самарэгулявання, стварэння інстытута грамадскіх СМІ, новыя падыходы да падтрымкі СМІ з боку дзяржавы, а таксама пытанні адмены і рэфармавання дзеючага рэпрэсіўнага заканадаўства. У заключэнні сістэматызуюцца ключавыя рэкамендацыі па ажыццяўленні прапанаванай рэформы і абгрунтоўваецца рэлевантнасць яе правядзення.

Варта таксама падкрэсліць, што прапанаваная канцэпцыя задае толькі агульны кірунак рэфармавання медыясектара ў Беларусі, не прэтэндуючы на вычарпальны характар, роўна як і дакладную дэталізаванасць апісаных працэсаў. Аўтары разлічваюць, што ключавыя палажэнні канцэпцыі з часам атрымаюць далейшае развіццё і дэталізацыю ў межах будучых даследаванняў.

Частка 1. Палітыка-прававыя перадумовы і ўмовы рэалізацыі медыярэформы

Спыненне рэпрэсіўных практык у медыясферы

Не адмаўляючы той факт, што рэфармаванне беларускага медыясектара — складаны, шматступенны і паступовы працэс, яго адпраўным пунктам павінна стаць *неадкладнае* стварэнне мінімальна неабходнага ўзроўню бяспекі для прадстаўнікоў медыя, іх крыніц і аўдыторыі, што, у сваю чаргу, не можа быць дасягнута без спынення рэпрэсіўных практык, уключаючы:

У дачыненні да медыя і іх прадстаўнікоў:

- // Спыненне палітычна матываванага *крымінальнага* пераследу прадстаўнікоў медыя, у тым ліку ў межах працэдуры спецыяльнай вытворчасці (завочных судоў).
- // Спыненне палітычна матываванага *адміністрацыйнага* пераследу прадстаўнікоў медыя.
- // Спыненне практыкі ўключэння прадстаўнікоў медыя ў Пералік грамадзян Рэспублікі Беларусь, замежных грамадзян або асоб без грамадзянства, якія маюць дачыненне да *экстрэмісцкай* дзейнасці, роўна як і ў Пералік арганізацый і фізічных асоб, у тым ліку індыўідуальных прадпрымальнікаў, якія маюць дачыненне да *тэарыстычнай* дзейнасці.
- // Спыненне практыкі ўключэння медыя і медыяарганізацый у Пералік арганізацый, фармаванняў, індыўідуальных прадпрымальнікаў, якія маюць дачыненне да *экстрэмісцкай* дзейнасці.
- // Спыненне практыкі ўключэння публікацый медыя і медыяарганізацый у Рэспубліканскі спіс *экстрэмісцкіх матэрыялаў*.

У дачыненні да крыніц і аўдыторыі медыя:

- // Спыненне палітычна матываванага *крымінальнага* пераследу за ўзаемадзеянне з медыя.

- // Спыненне палітычна матываванага адміністрацыйнага пераследу за ўзаемадзеянне з медыя.

Дзяржаўныя СМІ:

- // Спыненне выкарыстання мовы варожасці і здзяйснення іншых злачынстваў і правапарушэнняў з дапамогай публічных выказванняў.

Тым не менш, спыненне рэпрэсіўных практык, апісаных вышэй, само па сабе не з'яўляецца дастатковай гарантыяй забеспячэння неабходнага ўзроўню бяспекі медыя, што, у сваю чаргу, паказвае на фундаментальную значнасць *неадкладнага спынення парушэнняў* базавых правоў прадстаўнікоў медыя, і ў першую чаргу — неадкладнага вызвалення палітычных зняволеных, скасавання іх «экстрэмісцкага» і «тэрарыстычнага» статусаў, а таксама іншых мер па аднаўленні парушаных правоў [гл. падрабязней раздзел **«Рэстытуцыя»**].

Медыя і правасуддзе пераходнага перыяду

Пераслед прадстаўнікоў незалежных медыя ў Беларусі звязаны не толькі з адвольнымі абмежаваннямі іх прафесійнай дзейнасці, але і з замахам на базавыя правы, якія нясуць непасрэдную пагрозу іх свабодзе і бяспецы. Паводле даследавання БАЖ, фокусам якога стаў аналіз 154 анкет беларускіх журналістаў на прадмет здзяйснення ў дачыненні да іх міжнародных злачынстваў у перыяд з мая 2020-га па верасень 2021 года, ёсць важкія падставы меркаваць, што ў дачыненні як мінімум траціны з апытаных былі здзейсненыя злачынствы супраць чалавечнасці.⁴ У прыватнасці, у выглядзе актаў катаванняў, жорсткага пазбаўлення свабоды і пераследу паводле палітычных матываў. Больш за тое, у святле звароту Літвы ў Міжнародны крымінальны суд з просьбай правесці расследаванне злачынстваў супраць чалавечнасці, учыненых беларускімі ўладамі, можна меркаваць, што журналісты, вымушаныя пакінуць тэрыторыю краіны, могуць быць таксама разгледжаныя ў якасці ахвяр прымусовай дэпартацыі.⁵ Нягледзячы на тое, што ўсё вышэйсказанае з'яўляецца толькі схематычным пераказам бягучай сітуацыі, яно служыць дэманстрацыяй таго, што прадстаўнікі медыя

4 Беларуская асацыяцыя журналістаў (БАЖ), [«Злачынствы супраць чалавечнасці ў Беларусі: журналісты»](#)

5 Lithuania, [‘Referral of the Situation in Belarus under Article 14 of the Rome Statute’](#) (ICC, 15 December 2021)

Гл. таксама Беларуская асацыяцыя журналістаў (БАЖ), [«12 журналістаў і блогераў выйшлі на волю ў ліку 52-х памілаваных»](#)

з'яўляюцца адной з груп беларускага грамадства, у дачыненні да якіх улада здзяйсняла (і працягвае здзяйсняць) міжнародныя злачынствы.

Здзяйсненне злачынстваў супраць чалавечнасці ў дачыненні да журналістаў, роўна як і іншыя рэпрэсіўныя практыкі, якія рэалізуюцца дзяржавай у медыясферы, — гэта частка цяперашняй рэчаіснасці беларускага медыясектара. Яна мае адчувальныя і доўгайграючыя негатыўныя наступствы, якія не могуць быць праігнараваныя пры абмеркаванні пытання яго рэфармавання. Менавіта з гэтай прычыны прапанаваная аўтарамі канцэпцыя разглядае ў якасці істотнай умовы яе цэласнай рэалізацыі наяўнасць у Беларусі працэсаў *пераходнага правасуддзя* — механізмаў пераадолення спадчыны аўтарытарных і постканфліктных рэжымаў.

Правасуддзе пераходнага перыяду — сукупнасць судовых і пазасудовых механізмаў і мер, звязаных са спробамі грамадства асэнсаваць спадчыну вайны, рэпрэсій, парушэнняў або злоўжыванняў з мэтай забеспячэння адказнасці, ажыццяўлення правасуддзя і дасягнення прымірэння.

Звяртаючыся да пытання пераходнага правасуддзя і медыясферы, варта таксама прымаць да ўвагі, што фокус павінен быць звернуты не толькі на масавае парушэнне правоў прадстаўнікоў медыя, але таксама ўлічваць ролю дзяржаўнай прапаганды ў палітыцы сістэматычнага пераследу грамадзян. З аднаго боку, як гэта было прадэманстравана вышэй, журналісты выступаюць ахвярамі злачынстваў супраць чалавечнасці, што падывае пытанне пра неабходнасць забеспячэння ім доступу да эфектыўных сродкаў прававой абароны, кампенсцыі нанесенага ўрон і прыцягнення да адказнасці вінаватых асоб. З іншага боку — дзяржаўныя медыя, якія бяспрэчна граюць значную ролю ў беларускім медыяландшафце, выступаюць адным з апірышчаў рэпрэсіўнага рэжыму і маюць дачыненне да палітычнага пераследу грамадзян, у прыватнасці, з дапамогай распальвання варожасці. Больш за тое, нельга не ўлічваць той факт, што рэпрэсіўнае прымяненне ўладай «антыэкстрэмісцкіх» мер да незалежных медыя ў значнай ступені закранула іх крыніцы і аўдыторыю (што выявілася таксама ў іх адміністрацыйным і крымінальным пераследзе). Менавіта цэласны і ўсебаковы падыход да праблематыкі медыясектара ў разрэзе пераходнага правасуддзя мае патэнцыял найбольш эфектыўнага пераадолення аўтарытарнай спадчыны ў медыясферы і, як следства, пабудовы ўстойлівай мадэлі дэмакратычнага функцыянавання медыя.

Зразумела, правасуддзе пераходнага перыяду ўключае ў сябе шырокі спектр мер і закранае не менш шырокі спектр актараў і асоб, якія сталі ахвярамі міжнародных злачынстваў, і абмеркаваныя раней аспекты, звязаныя з медыясферай,— толькі частка тых пытанняў, што патрабуюць вырашэння. Акрамя гэтага, грунтуючыся на разнастайнасці вопыту тых дзяржаў, дзе ўжо адбываліся працэсы пераходнага правасуддзя, уяўляецца відавочным адсутнасць «адзінай» мадэлі, у сілу значнай залежнасці эфектыўнасці асобных інструментаў і мер ад канкрэтнага палітычнага, прававога, сацыяльнага, культурнага і эканамічнага кантэкстаў. Тым не менш, згодна з пераважнай міжнароднай практыкай і навуковай тэорыяй, пераходнае правасуддзе грунтуецца на чатырох ключавых стаўпах: устанаўленні ісціны, судовым пераследзе, рэпарацыях ахвярам і гарантыях непаўтарэння⁶, якія, у сваю чаргу, не ўзаемазамыняльныя. Нягледзячы на тое, што гэты даклад не ставіць за мэту прапанаваць канкрэтную мадэль пераходнага правасуддзя для Беларусі, аўтары прэзюміруюць неабходнасць усебаковага і цэласнага падыходу, роўна як і ўлічванне праблематыкі медыясектара ў межах кожнага са згаданых стаўпоў (што больш падрабязна будзе апісана ніжэй).

Важна падкрэсліць і часавы складнік, у прыватнасці, ажыццяўленне пераходнага правасуддзя ў якасці ўмовы паспяховай рэалізацыі медыярэформы не азначае, што прапанаваная рэформа павінна быць рэалізаванай *пасля* завяршэння працэсаў пераходнага правасуддзя (што, у цэлым, само па сабе выглядае сумніўным, улічваючы, што дадзеныя працэсы могуць доўжыцца дзесяцігоддзямі). Наадварот, аўтары настойваюць на *паралельнасці* і, больш за тое, узаемазалежнасці названых працэсаў, паколькі медыя з'яўляюцца значнымі актарамі пераходнага правасуддзя (у прыватнасці, у кантэксце асвятлення парушэнняў правоў чалавека і бягучых працэсаў правасуддзя, уцягвання грамадскасці, падтрымкі ахвяр, а таксама забеспячэння кантролю і падсправаздачнасці).⁷ Што, у сваю чаргу, падкрэслівае прыярытэтнасць неадкладнага рэфармавання, абароны і падтрымкі медыясектара ў перыяд палітычнага транзіту.

Рэпарацыі (пакрыццё шкоды). Дзяржава павінна забяспечыць прадстаўнікам медыя, якія сталі ахвярамі злачынстваў супраць чалавечнасці і сур'ёзных парушэнняў правоў чалавека, лёгкадаступнае, хуткае і эфектыўнае пакрыццё

6 Камісія ААН па правах чалавека, [«Даклад незалежнага эксперта Дыяны Арэнтліхер аб абноўленым зборы прынцыпаў барацьбы з беспакаранасцю»](#) (8 лютага 2005 г.) UN Doc E/CN.4/2005/102/Add.1

7 International Center for Transitional Justice (ICTJ), [‘Strengthening the Role of Media in Transitional Justice Processes: A Policy Brief’](#) (2016)

ўрону, прапарцыйнае цяжару парушэнняў і нанесенай шкодзе⁸ (што, у сваю чаргу, непазбежна прадугледжвае прызнанне адказнасці). Пры прыняцці рашэння аб кампенсацыі варта ўлічваць крытэрыі *restitutio in integrum*⁹, які прадугледжвае неабходнасць поўнага пакрыцця ўрону ў формах рэстытуцыі, кампенсацыі, рэабілітацыі і сатысфакцыі.¹⁰

Рэстытуцыя [меры, накіраваныя на аднаўленне першапачатковага становішча]¹¹ павінна быць здзейсненая неадкладна і ўключаць па меншай меры:

- // неадкладнае вызваленне палітычных зняволеных і адмену вынесеных прысудаў;
- // выключэнне прадстаўнікоў медыя з Пераліку грамадзян Рэспублікі Беларусь, замежных грамадзян або асоб без грамадзянства, якія маюць дачыненне да *экстрэмісцкай* дзейнасці, роўна як і з Пераліку арганізацый і фізічных асоб, у тым ліку індывідуальных прадпрымальнікаў, якія маюць дачыненне да *тэрарыстычнай* дзейнасці;
- // адмену прысудаў у дачыненні да прадстаўнікоў медыя, вынесеных у парадку спецыяльнай вытворчасці, і прыняцце мер па рэстытуцыі іх маёмасці;
- // прыняцце мер па падтрымцы добраахвотнай рэпатрыяцыі прадстаўнікоў медыя, якія знаходзяцца ў выгнанні;
- // выключэнне медыя і медыяарганізацый з Пераліку арганізацый, фармаванняў, індывідуальных прадпрымальнікаў, якія маюць дачыненне да *экстрэмісцкай* дзейнасці;
- // выключэнне публікацый медыя і медыяарганізацый з Рэспубліканскага спіса *экстрэмісцкіх* матэрыялаў;

8 Генеральная Асамблея ААН, «Асноўныя прынцыпы і кіруючыя палажэнні, датычныя права на прававую абарону і пакрыццё ўрону для ахвяр грубых парушэнняў міжнародных нормаў у галіне правоў чалавека і сур'ёзных парушэнняў міжнароднага гуманітарнага права» (16 снежня 2005 года) рэзалюцыя 60/147, п.11.

9 Генеральная Асамблея ААН, [«Аказанне садзейнічання ўстанаўленню ісціны, правасуддзя, кампенсацыі шкоды і гарантыям недапушчэння парушэнняў»](#) (16 кастрычніка 2014) UN Doc A/69/518. п. 45.

10 Асноўныя прынцыпы і кіруючыя палажэнні, пп. 15, 18–23.

11 Асноўныя прынцыпы і кіруючыя палажэнні, п. 19.

- // аднаўленне доступу да інтэрнэт-рэсурсаў;
- // адмену рашэнняў аб пазбаўленні медыя і медыяарганізацый дзяржаўнай рэгістрацыі.

Варта зрабіць агаворку, што рэлевантнасць некаторых са згаданых мер рэстытуцыі залежыць і ад іншых паралельных працэсаў пераходнага правасуддзя. Напрыклад, выключэнне з «экстрэмісцкіх» пералікаў уяўляецца мэтазгодным толькі да таго моманту, пакуль самі пералікі не будуць скасаваныя [гл. падрабязней раздзел **«Адмена і рэфармаванне рэпрэсіўнага заканадаўства»**].

Кампенсация мае на ўвазе адэкватнае і прапарцыйнае грашовае пакрыццё і прадугледжвае эканамічную ацэнку нанесенай шкоды, уключна са стратай заробку або магчымасцяў, а таксама з матэрыяльным і маральным уронам.¹²

Рэабілітацыя ўключае медыцынскую і псіхалагічную дапамогу, юрыдычныя і сацыяльныя паслугі¹³, а таксама іншыя меры, накіраваныя на ліквідацыю прычыненага псіхічнага і фізічнага ўрону, дапамогу ў аднаўленні жыцця і прадастаўленне новых магчымасцяў.

Сатысфакцыя [меры па дасягненні задавальнення] мае на ўвазе сімвалічныя дзеянні, якія спрыяюць у тым ліку асэнсаванню з боку ахвяр і грамадства балючых падзей мінулага, і можа ўключаць прынясенне публічных выбачэнняў, пошук ісціны і раскрыццё інфармацыі; рашэнні, якія аднаўляюць годнасць ахвяр; судовыя і адміністрацыйныя санкцыі ў дачыненні да вінаватых асоб; увекавечанне памяці; уключэнне дакладных звестак пра парушэнні ў навучальныя і адукацыйныя матэрыялы.¹⁴

Судовы пераслед. Дзяржава абавязаная забяспечыць пераслед, прыцягненне да суду і належнае пакаранне асоб, вінаватых у здзяйсненні злачынстваў супраць чалавечнасці і іншых парушэннях правоў чалавека¹⁵

12 Асноўныя прынцыпы і кіруючыя палажэнні, п. 20.

13 Асноўныя прынцыпы і кіруючыя палажэнні, п. 21.

14 Асноўныя прынцыпы і кіруючыя палажэнні, п. 22.

15 Генеральная Асамблея ААН, Савет па правах чалавека, [«Міжнародна-прававыя стандарты, якія ляжаць у аснове базавых кампанентаў правасуддзя пераходнага перыяду»](#) (Даклад Спецыяльнага дакладчыка па пытанні аб садзейнічанні ўстанаўленню ісціны, правасуддзя, кампенсцыі і гарантыям непаўтарэння, Фабіян Сальвіолі) (11 верасня – 6 кастрычніка 2023) UN Doc A/HRC/54/24 п. 37.

(што таксама прадугледжвае ліквідацыю ўсіх юрыдычных і фактычных перашкод для ажыццяўлення правасуддзя, у тым ліку неабгрунтаваныя затрымкі), уключаючы:

- // крими́нальны пераслед асоб, вінаватых у здзяйсненні злачынстваў супраць чалавечнасці і сур'ёзных парушэнняў правоў чалавека ў дачыненні да прадстаўнікоў медыя,
- // прыцягненне да адказнасці супрацоўнікаў дзяржаўных СМІ за здзяйсненне злачынстваў і правапарушэнняў з дапамогай публічных выказванняў.

Варта асобна падкрэсліць, што ў ходзе судовага пераследу павінна выконвацца права кожнага абвінавачанага на справядлівае судовае разбіральніцтва, роўна як і забяспечвацца неабходная дапамога і псіхасацыяльная падтрымка ахвярам.¹⁶

Устанаўленне ісціны. Ахвяры і іх сем'і валодаюць неад'емным правам ведаць праўду пра падзеі мінулага, звязаныя з учыненнем жахлівых злачынстваў, а таксама пра абставіны і прычыны, якія прывялі ў выніку масавых або сістэматычных парушэнняў да здзяйснення гэтых злачынстваў.¹⁷ Рэалізацыя дадзенага права можа быць ажыццёўлена ў розных формах, уключаючы правядзенне дзяржавай эфектыўных і бесстаронніх расследаванняў, заснаванне незалежнай *Камісіі па ўстанаўленні ісціны і прымірэнні*, роўна як і захаванне гістарычных архіваў і доступ да іх грамадскасці.¹⁸ Уключэнне пытання рэпрэсій у дачыненні да медыя і пераследу журналістаў, разам з выкрыццём неправамерных дзеянняў дзяржаўнай прапаганды, з'яўляецца неабходным элементам палітыкі дзяржавы па ўстанаўленні ісціны.

Разам з тым, самі медыя граюць крытычна важную ролю ва ўстанаўленні ісціны, будучы здольнымі як стымуляваць, так і паралізаваць грамадскую дыскусію адносна працэсаў пераходнага правасуддзя. Прымаючы пад увагу цэнтральную ролю медыя ў інфармаванні грамадзян і фармаванні грамадскай думкі, уяўляецца заканамерным, што менавіта медыя будуць уплываць

16 Генеральная Асамблея ААН, Савет па правах чалавека «Прыцягненне да адказнасці ў межах правасуддзя пераходнага перыяду» (Даклад Спецыяльнага дакладчыка, Фабіян Сальвіолі) (13 верасня – 1 кастрычніка 2021) UN Doc A/HRC/48/60, п.97.

17 Абноўлены збор прынцыпаў барацьбы з беспакаранасцю, прынцып 2.

18 Міжнародна-прававыя стандарты правасуддзя пераходнага перыяду, п. 33–35.

на ўспрыманне грамадствам работы механізмаў пераходнага правасуддзя.¹⁹ Гэта, у сваю чаргу, патрабуе ад дзяржавы не толькі празрыстасці ў ходзе прыняцця мер і распрацоўкі эфектыўных праграм інфармацыйна-асветніцкай дзейнасці, але і падтрымкі медыяпраектаў пра пераходнае правасуддзе, а таксама гарантый свабоды прэсы і бяспекі журналістаў.

Гарантыі непаўтарэння. Дзяржава павінна гарантаваць, што парушэнні правоў чалавека, якія адбыліся, *не паўтарацца*, што, у сваю чаргу, патрабуе прыняцця комплексных, разнастайных і мэтанакіраваных мер, накіраваных на ліквідацыю прычын мінулых злоўжыванняў і прадухілення іх паўтарэння ў будучыні.²⁰ Як правіла, гэта ўключае рэформы інстытуцыйнага (рэформа судовай сістэмы, праваахоўных органаў, люстрацыя і інш.), заканадаўчага (прыняцце новай Канстытуцыі і іншых прававых актаў, скасаванне рэпрэсіўнага заканадаўства), адукацыйнага і мемарыяльнага характару, роўна як і меры па падтрымцы грамадзянскай супольнасці і іншых дэмакратычных інстытутаў.²¹ Прымаючы таксама пад увагу, што свабодныя і незалежныя медыя ёсць неад'емным інстытутам дэмакратыі, прапанаваная аўтарамі канцэпцыя рэфармавання медыясектара (маецца на ўвазе інстытуцыйная і прававая рэформа) можа быць таксама разгледжаная ў якасці гарантый непаўтарэння, што яшчэ раз падкрэслівае згаданую раней паралельнасць і ўзаемазвязанасць абодвух працэсаў.

19 Lisa J. Laplante and Kelly Phenicie, "Mediating Post-Conflict Dialogue: The Media's Role in Transitional Justice Processes," *Marquette Law Review* 93:1 (2009), 251–283.

20 Абноўлены збор прынцыпаў, прынцып 35.

21 Генеральная Асамблея ААН, Савет па правах чалавека, «Даклад Спецыяльнага дакладчыка па пытанні аб садзейнічанні ўстанаўленню ісціны, правасуддзя, кампенсацыі і гарантыям непаўтарэння» (Пабла дэ Грэйф) (30-я сесія) UN Doc A/HRC/30/42.

Частка 2. Канцэпцыя рэформы медыясектара: ключавыя аспекты

Агульная характарыстыка медыяландшафту

На цяперашні момант беларускі медыясектар выглядае наступным чынам: частка СМІ працягвае дзейнасць унутры краіны, у той час як іншая частка была вымушаная перанесці сваю працу за межы Беларусі. Гэта адбылося праз стварэнне ўладамі ўмоў, пры якіх функцыянаванне незалежных СМІ стала або немагчымым, або спалучанае з рызыкай для бяспекі журналістаў.

Калі казаць пра СМІ ўнутры краіны, то, паводле [звестак](#) Міністэрства інфармацыі на 31 снежня 2024 года, у Беларусі зарэгістравана:

- // 908 друкаваных сродкаў масавай інфармацыі (366 газет, 527 часопісаў, 14 бюлетэняў, 1 каталог), з іх 397 дзяржаўных і 511 недзяржаўных;
- // 7 інфармацыйных агенцтваў: 2 дзяржаўныя і 5 недзяржаўных;
- // 71 сеткавае выданне (62 дзяржаўныя, 9 недзяржаўных);
- // 153 тэлерадыёвяшчальныя СМІ, з іх 79 дзяржаўных (41 радыёпраграма і 38 тэлепраграм) і 74 недзяржаўныя (28 радыёпраграм і 46 тэлепраграм).

У заканадаўстве Рэспублікі Беларусь паняцце «*дзяржаўныя СМІ*» не мае афіцыйнага і прамога замацавання. Аднак, зыходзячы з практыкі і структуры медыярынку, да такіх СМІ можна аднесці медыя, заснавальнікамі якіх выступаюць дзяржаўныя органы і органы мясцовага кіравання. У гэтую катэгорыю ўваходзяць рэспубліканскія сродкі масавай інфармацыі, значная частка рэгіянальных і галіновых медыя. Гэтыя СМІ з'яўляюцца асновай беларускай сістэмы прапаганды і фармуюць афіцыйную карціну свету, адпаведную інтарэсам уладных структур.

Недзяржаўныя СМІ, што функцыянуюць на тэрыторыі Беларусі, у сваёй працы па асвятленні грамадска-палітычнай павесткі часта дэманструюць асцярожнасць і ўмеранасць. Гэтыя медыя, як правіла, пазбягаюць матэрыялаў, якія ўтрымліваюць крытыку дзейнай улады, што абумоўлена як палітычнымі, так і прававымі рызыкамі.

Пасля падзей 2020 года рэдакцыі і журналісты незалежных СМІ грамадска-палітычнай накіраванасці сутыкнуліся ў Беларусі з пагрозай пераследу і рэпрэсій, што вымусіла іх пакінуць краіну. На сёння яны працягваюць працу, знаходзячыся ў краінах Еўрапейскага Саюза, у асноўным у Літве і Польшчы. Паводле папярэдніх ацэнак, лік такіх СМІ перавышае 50.

Ва ўмовах эміграцыі паўстала таксама мноства новых медыяпраектаў і медыярэсурсаў, арыентаваных на асвятленне падзей, звязаных з Беларуссю. Гэтыя рэсурсы граюць важную ролю ў падтрымцы інфармацыйнай разнастайнасці і ў супрацьстаянні афіцыйнай прапагандзе, а таксама забяспечваюць сувязь з аўдыторыяй, якая знаходзіцца як у самой Беларусі, так і за яе межамі.

Асобнае месца ў беларускім медыяландшафце займае дзейнасць беларускіх падраздзяленняў або рэдакцый замежных СМІ. Частка з іх працягвае працаваць на тэрыторыі Беларусі, частка была пазбаўленая акрэдытацыі Міністэрства замежных спраў Рэспублікі Беларусь, прызнаная «экстрэмісцкімі» і вымушаная была пакінуць краіну.

Структура беларускай прапаганды

На сёння аснову сістэмы беларускай прапаганды складаюць рэспубліканскія і рэгіянальныя дзяржаўныя СМІ, а таксама, у меншай ступені, галіновыя медыя. Нягледзячы на тое, што Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь з'яўляецца асноўным рэгулятарам інфармацыйнай палітыкі, частка рэспубліканскіх СМІ знаходзіцца ў непасрэдным падпарадкаванні Адміністрацыі Прэзідэнта РБ. Гэта дазваляе апошняй найпрост кантраляваць ключавыя інфармацыйныя каналы, забяспечваючы іх адпаведнасць інтарэсам улады і ўмацоўваючы кантроль над медыяпрасторай краіны.

Сярод рэспубліканскіх СМІ ў падпарадкаванні Адміністрацыі Прэзідэнта РБ знаходзяцца:

- // Рэспубліканскае ўнітарнае прадпрыемства «Беларускае тэлеграфнае агенцтва», скарачана БелТА. У склад уваходзіць інфармацыйнае агенцтва, газета «7 дней», штомесячны грамадска-палітычны і навукова-папулярны часопіс «Беларуская думка», штоквартальны часопіс «Эканоміка Беларусі. Economy of Belarus».

- // Нацыянальная дзяржаўная тэлерадыёкампанія Рэспублікі Беларусь, скарачана Белтэлерадыёкампанія. У структуру ўваходзіць сем тэлеканалаў і пяць радыёпраграм.
- // Выдавецкі дом «Беларусь сёння» (газеты «СБ. Беларусь сёння», «Рэспубліка», «Сельская газета», «Народная газета», «Знамя юности», «Альфа Радыё», сеткавае выданне sb.by).

Міністэрству інфармацыі падпарадкаваныя:

- // ЗАТ «Другі нацыянальны тэлеканал» (уваходзяць тэлеканал «АНТ» і радыёпраграма «Цэнтр ФМ»).
- // ЗАТ «Сталічнае тэлебачанне» (СТБ, «РТР-Беларусь»).
- // Выдавецкі дом «Звязда» (газеты «Звязда», «Літаратура і мастацтва», часопісы «Родная прырода», «Алеся», «Беларусь. Belarus»).

У Беларусі зарэгістравана 137 *рэгіянальных* дзяржаўных выданняў, у тым ліку 10 абласных, 9 гарадскіх і 118 раённых аб'яднаных газет, заснавальнікамі якіх выступаюць абласныя, гарадскія і раённыя выканаўчыя камітэты. Акрамя таго, функцыянуюць 41 рэгіянальная радыёпраграма і 38 тэлепраграм, іх заснавальнікамі з'яўляюцца органы мясцовай улады. Гэтыя медыя граюць ключавую ролю ў асвятленні падзей на месцах і фармаванні інфармацыйнага парадку, які адлюстроўвае інтарэсы мясцовых і цэнтральных уладаў.

У структуру дзяржаўных СМІ таксама ўваходзяць галіновыя выданні, заснавальнікамі якіх з'яўляюцца розныя дзяржаўныя структуры, такія як міністэрствы, ведамствы, канцэрны, камітэты і Нацыянальны банк Рэспублікі Беларусь. Гэтыя СМІ арыентаваныя на асвятленне спецыфічных пытанняў, звязаных з эканомікай, прамысловасцю, абаронай і іншымі галінамі, і выконваюць функцыі прапаганды ў адпаведных сферах.

Дакладныя звесткі пра лік работнікаў у сектары дзяржаўных СМІ Беларусі недаступныя. Аднак, паводле папярэдніх ацэнак, у гэтай сферы працаўладкавана ад 10 да 15 тысяч чалавек. Сярод іх не толькі супрацоўнікі, якія займаюцца непасрэдна стварэннем прапагандысцкага кантэнту, але і тэхнічны персанал, напрыклад, бухгалтары, кіроўцы, аператары і г.д.

У прапанаваным дакладзе асноўная ўвага нададзена рэфармаванню сістэмы дзяржаўных СМІ і стварэнню роўных умоў для ўсіх удзельнікаў медыйнага рынку, што прадугледжвае ліквідацыю бар'ераў для свабоды слова і канкурэнцыі. Гэтая праца ўключае ў тым ліку ўкараненне механізмаў, якія забяспечваюць празрыстыя працэсы акрэдытацыі і фінансавання медыя.

Рэфармаванне сістэмы рэгулявання медыя

Ліквідацыя Міністэрства інфармацыі РБ

На цяперашні момант органам, які рэгулюе сферу сродкаў масавай інфармацыі, з'яўляецца *Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь*. Міністэрства знаходзіцца ў падпарадкаванні Савету міністраў. Міністр інфармацыі прызначаецца і вызваляецца ад пасады Прэзідэнтам РБ.

Міністэрства ажыццяўляе дзяржаўную рэгістрацыю (перарэгістрацыю) сродкаў масавай інфармацыі, выдаўцоў, вытворцаў і распаўсюднікаў друкаваных выданняў, а таксама ліцэнзаванне паліграфічнай дзейнасці і дзейнасці ў галіне вяшчання. Орган мае права выносіць пісьмовыя папярэджанні за парушэнне заканадаўства аб сродках масавай інфармацыі, прымаць рашэнні аб прыпыненні, аб спыненні выпуску сродкаў масавай інфармацыі, прыпыненні і спыненні дзеяння пасведчанняў аб дзяржаўнай рэгістрацыі выдаўцоў, вытворцаў і распаўсюднікаў друкаваных выданняў.

Міністэрства вядзе Дзяржаўны рэестр сродкаў масавай інфармацыі, Дзяржаўны рэестр распаўсюднікаў прадукцыі друкаваных сродкаў масавай інфармацыі, Дзяржаўны рэестр распаўсюднікаў прадукцыі тэлевізійных і радыёвяшчальных сродкаў масавай інфармацыі, Дзяржаўны рэестр выдаўцоў, вытворцаў і распаўсюднікаў друкаваных выданняў.

За тэле- і радыёвяшчанне ў сферы тэхнічнага рэгулявання адказвае *Міністэрства сувязі і інфарматызацыі*, а таксама Дзяржаўная камісія па радыёчастотах пры Савеце бяспекі і Дзяржаўная інспекцыя па электрасувязі.

Існуючая сістэма рэгулявання сектара сродкаў масавай інфармацыі патрабуе перагляду. У прапанаванай намі мадэлі рэформ мяркуецца *скасаванне* Міністэрства інфармацыі, пры гэтым дзейнасць СМІ будзе рэгулявацца профільным заканадаўствам, напрыклад, гэта можа быць «Закон аб публічнай інфармацыі».

Дзяржаўнае рэгуляванне варта захаваць у сферы радыёвяшчання і тэлебачання. Прапануецца стварэнне спецыялізаванай Камісіі, якая будзе займацца ліцэнзаваннем, размеркаваннем частот і вядзеннем адпаведнага Рээстра. Склад камісіі павінен быць прадстаўнічым і ратацыйным. Дзейнасць Камісіі рэкамендуецца зрабіць падсправаздачнай парламенту, што забяспечыць неабходную празрыстасць і кантроль.

Распрацоўка сістэмы самарэгулявання СМІ

Прапанаваная канцэпцыя рэфармавання медыясектара зыходзіць з прынцыпу мінімальна неабходнага дзяржаўнага ўмяшання ў дзейнасць СМІ. Асноўным інструментам рэгулявання прафесійнай дзейнасці павінен стаць інстытут самарэгулявання, заснаваны на даверы, прафесійнай адказнасці і празрыстасці перад грамадствам.

«Самарэгуляванне — гэта сумесныя намаганні прафесійнай супольнасці сродкаў масавай інфармацыі па добраахвотным вызначэнні прынцыпаў, кіруючых працай рэдакцыі, і іх выкананні ў адкрытым працэсе інфармавання грамадскасці. СМІ бяруць на сябе долю адказнасці за якасць грамадскага дыскурсу ў краіне пры поўным захаванні рэдакцыйнай самастойнасці ў яго фармаванні».

Міклаш Харасці,
Прадстаўнік АБСЕ па пытаннях свабоды СМІ 2004–2010 гг.²²

Ключавыя перавагі сістэмы самарэгулявання ўключаюць:

- // захаванне рэдакцыйнай свабоды і абарону незалежнасці журналістаў (у сілу мінімізацыі дзяржаўнага ўмяшання),
- // падвышэнне якасці і адказнасці медыя (захаванне стандартаў прафесійнай этыкі),
- // падвышэнне даверу грамадскасці,
- // стварэнне альтэрнатыўных судовым разборам механізмаў вырашэння спрэчак (што, у сваю чаргу, зніжае нагрузку на судовую сістэму, а таксама пашырае доступ да падачы скаргаў, робіць працэдуру разгляду

22 АБСЕ, Бюро Прадстаўніка па пытаннях свабоды СМІ, «Даведнік па самарэгуляванні СМІ: усе пытанні і адказы» (Міклаш Харасці) (Вена, 2008).

больш аператыўнай і выключае адміністрацыйныя (уключаючы з матэрыяльнымі) санкцыі),

- // падтрымку дэмакратычнай культуры.

У якасці ключавога механізму самарэгулявання медыя аўтары канцэпцыі прапануюць мадэль Рады па медыяэтыцы, прызначанай разглядаць скаргі аб парушэнні Кодэкса прафесійнай этыкі беларускіх журналістаў.²³ На момант падрыхтоўкі дадзенага праекта дзейнічае першы склад Рады, абраны 7 мая 2025 года ўдзельнікамі Медыяасамблеі, якая аб'ядноўвае 21 беларускае медыя і 3 медыяарганізацыі. Нягледзячы на тое, што Рада толькі пачынае сваю дзейнасць, наяўнасць устойлівага запыту медыйнай супольнасці на стварэнне такога органа, а таксама апірышча на папярэдні вопыт Камісіі па этыцы БАЖ дазваляюць меркаваць пра яе далейшую эфектыўнасць.

У працэсе сваёй дзейнасці Рада па медыяэтыцы зможа назапасіць неабходны вопыт, выявіць магчымыя недахопы як ва ўласнай працы, так і ў палажэннях Кодэкса прафесійнай этыкі, а таксама загадзя абазначыць існуючыя выклікі і прабелы ў самарэгуляванні. Да таго ж, калі Рада працягне сваю працу аж да палітычнага транзіту і пачатку медыярэформы, яе сталая структура самарэгулявання можа быць адаптаваная да новых умоў у Беларусі, што дазволіць істотна эканоміць час і рэсурсы, пазбаўляючы ад неабходнасці ствараць аналагічны механізм з нуля.

Вызначэнне статусу СМІ і статусу журналіста

На цяперашні момант статус сродку масавай інфармацыі ў Беларусі прысвойваецца арганізацыям, якія прайшлі дзяржаўную рэгістрацыю ў Міністэрстве інфармацыі. Сродак масавай інфармацыі лічыцца зарэгістраваным і атрымлівае права на ажыццяўленне сваёй дзейнасці з моманту ўнясення ў Дзяржаўны рэестр сродкаў масавай інфармацыі. Для таго, каб інтэрнэт-рэсурс атрымаў статус СМІ, ён павінен быць зарэгістраваным у якасці сеткавага выдання. Працэс рэгістрацыі суправаджаецца шэрагам патрабаванняў і пералікам падстаў для адмовы ў рэгістрацыі.

У межах прапанаванай канцэпцыі рэформы медыясектара прадугледжваецца адмова ад *абавязковай* дзяржаўнай рэгістрацыі СМІ. Статус СМІ будзе прысвойвацца суб'ектам па факце рэгістрацыі ў Рэестры СМІ. Рэгістрацыя

23 Беларуская асацыяцыя журналістаў (БАЖ), [«Кодэкс этыкі беларускіх журналістаў, Пагадненне аб самарэгуляванні незалежнага медыясектара і іншыя дакументы»](#)

будзе насіць добраахвотны характар і ажыццяўляцца на падставе заяўнага прынцыпу. Атрыманне статусу СМІ забяспечыць юрыдычную абарону для медыяарганізацый і іх супрацоўнікаў, спросціць доступ да інфармацыі і пашырыць магчымасці для прыцягнення фінансавання.

Пытанне, хто можа разглядацца ў якасці журналіста, павінна быць вырашанае не шляхам фармальнай сувязі паміж асобай і канкрэтнымі медыя (напрыклад, наяўнасць працоўнай дамовы або службовага пасведчання), а праз *функцыянальны* падыход. Іншымі словамі, журналістам павінна лічыцца любая асоба, якая рэгулярна або прафесійна выконвае журналісцкія функцыі па зборы або распаўсюдзе інфармацыі для шырокай аўдыторыі.²⁴

Прызнанне дзяржавай статусу журналіста, у сваю чаргу, прадугледжвае забеспячэнне фундаментальных гарантый, уключаючы як мінімум:

- // доступ да інфармацыі, што прадугледжвае таксама рэфармаванне інстытута акрэдытацыі журналістаў,
- // абарону ад дзяржаўнага ўмяшання, уключна з забаронай адвольнага сачэння і з належнай абаронай журналісцкіх крыніц,
- // свабодны распаўсюд інфармацыі, што прадугледжвае адмену рэпрэсіўнага заканадаўства, роўна як і рэфармаванне спіса забароненай інфармацыі,
- // прыняцце мер па забеспячэнні бяспекі журналістаў,
- // улік статусу журналіста і ўстанаўленне неабходных гарантый у дыфамасійных позовах.

Умовы працы замежных СМІ

У адпаведнасці з дзеючым заканадаўствам Рэспублікі Беларусь, замежныя сродкі масавай інфармацыі маюць права адкрываць у краіне карэспандэнцкія пункты, пры гэтым рашэнне аб стварэнні такога пункта прымае

24 Recommendation No. R (2000)7 of the Committee of Ministers to Member States on the right of journalists not to disclose their sources of information, adopted 8 March 2000, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/HRC/20/17, 2012, Human Rights Committee, General comment No. 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 2011.

Савет міністраў, які таксама вызначае парадак яго закрыцця. Міністэрства інфармацыі, у сваю чаргу, мае права прыняць рашэнне аб забароне дзейнасці замежнага сродку масавай інфармацыі. Акрэдытацыя замежных журналістаў ажыццяўляецца Міністэрствам замежных спраў, праца без акрэдытацыі (як доўгатэрміновай, так і часовай) замежнымі журналістамі ў Беларусі забароненая.

Дадзеная рэформа прапануе лібералізацыю падыходаў да рэгулявання дзейнасці замежных СМІ ў Рэспубліцы Беларусь. У прыватнасці, плануецца адмяніць дазвольны парадак адкрыцця карэспандэнцкіх пунктаў, іх адкрыццё павінна ажыццяўляцца на агульных для СМІ падставах з захаваннем прынятых працэдур. Пытанні акрэдытацыі замежных журналістаў павінны заставацца ў кампетэнцыі Міністэрства замежных спраў, аднак сама акрэдытацыя не павінна быць абавязковай.

Рэарганізацыя дзяржаўных СМІ і аптымізацыя фінансавання медыясектара з боку дзяржавы

Забарона дзяржаўным органам засноўваць СМІ

Згодна з «Законам аб сродках масавай інфармацыі», засноўваць СМІ ў Беларусі на дадзены момант могуць фізічныя асобы, палітычныя партыі, іншыя грамадскія аб'яднанні, а таксама дзяржаўныя органы. У межах прапанаваных рэформ мы прапануем прадугледзіць у заканадаўстве прамую забарону для органаў дзяржаўнага кіравання і мясцовага (сама) кіравання выступаць заснавальнікамі СМІ, за выключэннем навуковых і адукацыйных мэт. Уся неабходная інфармацыя пра дзейнасць дзяржаўных органаў і органаў мясцовага самакіравання можа быць размешчаная на афіцыйных сайтах ведамстваў і дзяржаўных структур. Адказнасць за прадастаўленне і актуалізацыю кантэнту будзе ўскладзеная на прэс-службы гэтых структур.

Неабходна таксама перагледзець крытэры для заснавальнікаў СМІ, паколькі дзейны парадак у значнай ступені накіраваны на абмежаванне свабоды слова і зачыстку інфармацыйнага поля ад крытыкаў улады.

Прынцыпова важным момантам у будучай рэформе павінен заставацца пункт, паводле якога заснавальнікам СМІ можа быць толькі грамадзянін Рэспублікі Беларусь або юрыдычная асоба, зарэгістраваная на тэрыторыі краіны.

Адкрытым застаецца пытанне пра допуск палітычных партый да заснавання СМІ, з магчымым увядзеннем абмежаванняў па тыпах медыя. Напрыклад, палітычным партыям можа быць дазволена засноўваць толькі друкаваныя або анлайн-СМІ, але не радыё- і тэлекампаніі.

Стварэнне інстытута грамадскіх СМІ

Такі інстытут як грамадскія СМІ — часцей за ўсё гэта грамадскі вешчальнік, у склад якога ўваходзяць радыё- і тэлеканалы — існуе сёння ў многіх краінах свету. Больш за тое, наяўнасць грамадскага вешчальніка можа стаць палітычнай неабходнасцю, калі Беларусь прыме рашэнне аб уступленні ў ЕС ці аб далучэнні да еўрапейскіх палітычных інстытутаў, такіх як Савет Еўропы.

Грамадскі вешчальнік становіць сабой форму тэлевізійнага і радыёвешчання, у якой ключавымі прыярытэтамі з'яўляюцца інтарэсы грамадства ў цэлым. Найважнейшай характарыстыкай гэтай мадэлі з'яўляецца наяўнасць механізмаў грамадскага кантролю, накіраваных на забеспячэнне плюралізму меркаванняў, незалежнасці ад палітычных і камерцыйных уплываў, а таксама захавання стандартаў журналісцкай этыкі.

У табліцы ніжэй прыведзеныя асноўныя прынцыпы функцыянавання грамадскіх СМІ і іх адрозненні ад дзяржаўных і прыватных СМІ.

Від СМІ	Грамадскія	Дзяржаўныя	Прыватныя
Функцыі	Функцыянуюць у інтарэсах грамадства	Служаць выключна інтарэсам кіроўнай верхушкі і выконваюць дзяржаўны заказ	Служаць інтарэсу ўласніка
Фінансаванне	// абаненцкая плата; // фінансаванне з бюджэту; // даходы ад рэкламы	// з дзяржаўнага бюджэту або пазабюджэтных фондаў; // даходы ад рэкламы	// асабістыя сродкі ўласніка; // даходы ад рэкламы; // дзяржаўная падтрымка, калі гэта прадугледжана заканадаўствам

Від СМІ	Грамадскія	Дзяржаўныя	Прыватныя
Кантэнт	Улічваюць грамадскі інтарэс, а не зацікаўленасць асобных палітычных партый, вырабляюць праграмы для ўсіх груп насельніцтва, у тым ліку для нацыянальных меншасцяў на іх мове Прадстаўляюць шырокі спектр меркаванняў, у тым ліку і палітычны	Імкнуцца ахапіць усе пласты грамадства, але выключна для таго, каб данесці пазіцыю дзяржавы Прадстаўляюць інтарэсы ўлады, абмяжоўваюць доступ апанентаў, ужываюць цензуру.	Вырабляюць кантэнт, які дазваляе зарабляць, і гэта можа быць на шкоду грамадскаму інтарэсу Кіруюцца інтарэсамі ўласніка і фінансавымі паказчыкамі
Рэгуляванне	Рэгулююцца спецыяльным заканадаўствам, напрыклад, «Законам аб грамадскім вяшчанні», дзе прапісваюцца механізмы (органы) грамадскага кантролю	Рэгулююцца спецыяльным заканадаўствам	Рэгулююцца агульным заканадаўствам аб распаўсюдзе інфармацыі або аб тэле- і радыёвяшчанні, якое існуе ў той ці іншай краіне
Кіраўніцтва	Абіраецца і здымаецца шляхам празрыстых працэдур, прапісаных у заканадаўстве. Незалежна ад дзеючай улады	Прызначаецца кіраўніком дзяржавы, ім жа здымаецца	Прызначаецца і здымаецца паводле статуту кампаніі і па меркаванні ўласніка

Для Беларусі інстытут грамадскіх сродкаў масавай інфармацыі, у прыватнасці грамадскага вэшчальніка, з’яўляецца новым і патрабуе стварэння «з нуля», хоць раней рабіліся спробы фармавання псеўдаграмадскага вэшчання на базе Белтэлерадыёкампаніі. У нейкі перыяд Белтэлерадыёкампанія нават была прынятая ў Еўрапейскі вэшчальны саюз (EBU) — еўрапейскую арганізацыю грамадскіх вэшчальнікаў. Аднак пасля падзей 2020 года яе членства было прыпыненае, канчаткова Белтэлерадыёкампанію выключылі з EBU ў 2021 годзе за «інтэрв’ю з затрыманымі, якія, відавочна, былі запісаныя пад прымусам».

Стварэнне грамадскага вэшчання ў Беларусі запатрабуе не толькі істытуцыянальных змен, але і сур’ёзнай перабудовы медыйнай сістэмы ўключна з распрацоўкай механізмаў незалежнасці і грамадскага кантролю.

Што неабходна для стварэння грамадскага вэшчання:

- // Распрацаваць і прыняць неабходнае заканадаўства.

Гэта павінен быць асобны закон, дзе выразна трэба прапісаць функцыі грамадскага вэшчальніка, мадэль фінансавання і справаздачнасць па ім, фармаванне назіральнага органа, правілы зацвярджэння кіраўніцтва грамадскага вэшчальніка.

Для тых краін, дзе раней не было грамадскіх сродкаў масавай інфармацыі, ЮНЕСКА і Міжнародны саюз электрасувязі распрацавалі [мадэльны закон](#) аб службах грамадскага вэшчання. У 18 артыкулах апісваюцца мэты і арганізацыйныя параметры такой службы: праграмная стратэгія, доступ да інфармацыі і канфедынцыйнасць журналісцкіх крыніц, права на адказ, сістэма органаў арганізацыі публічнага вэшчання, кантроль за выкананнем патрабаванняў заканадаўства.

Акрамя таго, мадэльны [закон аб грамадскім вэшчанні](#) быў падрыхтаваны на замову міжнароднай арганізацыі ARTICLE 19. Адпаведныя матрыцы дакументаў можна ўзяць за аснову і адаптаваць пад беларускія рэаліі.

- // Палітычная воля, каб адпаведны закон быў прыняты і выконваўся.

У працэсе аналізу фармавання інстытута грамадскага вэшчальніка ў краінах нашага рэгіёна ў часе так званага пераходнага перыяду мы вывучылі, з якімі

праблемамі з боку палітычных гульцоў сутыкаліся грамадскія СМІ. На розных этапах развіцця, грамадскія вяшчальнікі падвяргаліся ўмяшанню з боку дзяржаўных органаў, уключаючы ціск фінансавага характару, стварэнне дадатковых, непрадугледжаных заканадаўствам структур для кантролю грамадскіх СМІ, спробы навязаць «свайго» кіраўніка. Для таго, каб пазбегнуць падобных памылак і гарантаваць незалежнасць грамадскага вяшчальніка, вельмі важна, каб прадстаўнікі ўлады і палітычных колаў выразна ўсведамлялі задачы дадзенага інстытута і разумелі яго асноўныя функцыі.

● // Інфраструктура для грамадскага вяшчальніка.

Стварэнне грамадскага вяшчальніка ў Беларусі на базе ўжо дзейнай інфраструктуры, такой як Белтэлерадыёкампанія, можа стаць рашэннем, якое дазволіць пазбегнуць значных фінансавых укладанняў. Для паспяховасці працэсу трэба правесці наступныя дзеянні:

1. **Рэбрэндывнг структуры:** дазволіць пазбегнуць асацыяцый грамадскага вяшчальніка з цяперашнім рупарам прапаганды;
2. **Рэструктурызацыя і аптымізацыя:** правесці аналіз структуры кампаніі, скараціць колькасць тэлеканалаў і радыёстанцый;
3. **Перагляд кадравай палітыкі:** неабходна правесці комплексную кадравую рэформу, якая будзе ўлічваць як кваліфікацыю працаўнікоў, так і адпаведнасць маральным і этычным стандартам грамадскага вяшчання;
4. **Стварэнне механізма грамадскага кантролю:** наглядны орган павінен мець шырокае прадстаўніцтва незалежных экспертаў, грамадзянскай супольнасці і прафесійных асацыяцый.

Ліквідацыя, прыватызацыя і далейшы продаж дзяржаўных СМІ

Працэс ліквідацыі або рэарганізацыі дзяржаўных СМІ патрабуе дбайнай падрыхтоўкі, захавання празрыстасці і балансу інтарэсаў розных бакоў.

Асноўныя этапы працэсу:

- // правядзенне рэвізіі дзяржаўных медыяактываў і фармаванне пераліку СМІ з вызначэннем магчымых працэдур, якія ўжываюцца да кожнага канкрэтнага медыя;

- // працэс змены формы ўласнасці;
- // продаж або перадача актываў інвестару.

Варта ўлічваць, што гэтыя працэсы могуць заняць некаторы час, таму трэба дакладна вызначыцца, якія фінансавыя і сацыяльныя абавязацельствы можа ўзяць на сябе ўлада, пакуль дзяржаўны СМІ не будзе ліквідаваны або перададзены новаму ўласніку. Калі казаць пра сацыяльныя абавязацельствы, то трэба памятаць, што сярод цяперашніх работнікаў дзяржСМІ ёсць людзі перадпенсійнага ўзросту, бацькі ў дэкрэтным адпачынку, маладыя спецыялісты, якія працуюць на падставе размеркавання. Гэтыя катэгорыі работнікаў абароненыя дзеючым заканадаўствам у сферы сацыяльнай палітыкі, таму важна вызначыць, якія гарантыі будуць на іх распаўсюджвацца з улікам прыярытэтаў новай сацыяльнай палітыкі, а таксама якія механізмы кампенсацыі могуць быць прадугледжаныя. Неабходна таксама разумець, ці будзе ў гэты перыяд дзейнічаць механізм адказнасці для прапагандыстаў, ці будзе ўстаноўленая «забарона на прафесію» для работнікаў дзяржаўных СМІ і на каго яна распаўсюдзіцца.

Ліквідацыя дзяржаўных медыя з'яўляецца найбольш аптымальным працэсам для рэгіянальных дзяржаўных СМІ. У Беларусі існуе дастаткова развітая сетка незалежных рэгіянальных медыя, частка з якіх працягвае сваю дзейнасць унутры краіны, а частка была вымушаная эміграваць за мяжу. У выпадку зняцця дзеючых абмежаванняў, перш за ўсё палітычнага характару, а таксама стварэння роўных умоў на медыярынку і забеспячэння роўнага доступу да рэкламных рэсурсаў, рэгіянальныя СМІ маюць патэнцыял для хуткай адаптацыі, перафарматавання і дасягнення фінансавай устойлівасці. У выніку яны змогуць не толькі аднавіць сваю дзейнасць, закрыць патрэбы ў лакальнай інфармацыі, але і стварыць працоўныя месцы для супрацоўнікаў, звольненых з дзяржаўнага сектара.

Калі мы гаворым пра *прыватызацыю* і наступны *продаж* дзяржСМІ, то сёння цяжка ацаніць, наколькі прывабным актывам будуць медыя ў Новай Беларусі і хто з буйных міжнародных і нацыянальных гульцоў будзе гатовы зайсці на гэты рынак, таму варта звярнуць увагу на ключавыя прынцыпы, якія неабходна ўлічыць падчас гэтых працэсаў:

- // **Прадухіленне манапалізацыі.** Гэта павінна быць замацавана ў межах агульнага антыманапольнага заканадаўства.

- **// Рэгуляванне працэсу продажу праз інвестыцыйнае заканадаўства.** Пры продажы актываў варта арыентавацца на нормы, замацаваныя ў агульным інвестыцыйным заканадаўстве, уключаючы пытанні пераважнага права куплі для беларускіх інвестараў, а таксама магчымыя абмежаванні для замежных інвестараў.
- **// Абмежаванні на долю замежнага капіталу ў СМІ.** Дыскусійным застаецца пытанне, ці варта абмяжоўваць долю замежнага капіталу ў беларускіх СМІ, напрыклад, вызначаючы верхнюю мяжу ў 20%. Адказ у значнай ступені залежыць ад будучага заканадаўства ў галіне нацыянальнай бяспекі.
- **// Распрацоўка і ўкараненне інструментаў удзелу супрацоўнікаў ва ўласнасці і кіраванні медыя праз долевы або акцыянерны ўдзел.** Асноўная складанасць заключаецца ў вызначэнні мэтазгоднасці і эфектыўнасці такіх механізмаў для медыясектара, а таксама ў неабходнасці іх узгаднення з заканадаўствам аб лўстрацыі.

Фінансаванне медыя ў пераходны перыяд

На дадзены момант заканадаўства Беларусі прадугледжвае фінансаванне СМІ з рэспубліканскага і мясцовых бюджэтаў. Згодна з прапанаванай рэформай, бюджэтнае фінансаванне варта захаваць як мінімум для грамадскага вяшчальніка. Прапаноўваецца таксама распрацаваць сістэму «дзяржаўных грантаў», гэта значыць магчымасць атрымаць фінансаванне з бюджэту для асобных медыяпраектаў, якія штогод будуць вызначацца па выніках адкрытага конкурсу. Для гэтых мэт можа быць заснаваны спецыяльны Фонд, які будзе займацца адборам дадзеных праектаў і выдаткоўваць на іх сродкі.

У якасці меры падтрымкі з боку дзяржавы можа быць распрацаваная і ўкаранёная сістэма падатковых ільгот для СМІ.

Адмена і рэфармаванне рэпрэсіўнага заканадаўства

Палітычна матываваны пераслед (як крымінальнага, так і адміністрацыйнага характару), бясспрэчна, з'яўляецца адным з ключавых рэпрэсіўных інструментаў улады ў дачыненні да прадстаўнікоў медыя. Аднак, праблемай з'яўляецца не толькі факт дыскрымінацыйнага прымянення прававых норм, але і, у большасці выпадкаў, само існаванне. У прыватнасці, значная частка

норм, якія вызначаюць адказнасць адміністрацыйнага і крымінальнага характару, карэнным чынам супярэчыць міжнародным стандартам свабоды выказвання меркавання, што, у сваю чаргу, паказвае на неабходнасць іх адмены або рэфармавання.

«Антыэкстрэмісцкае» заканадаўства

Увесь комплекс дзеючага ў Беларусі «антыэкстрэмісцкага» заканадаўства павінен быць неадкладна адменены²⁵, уключаючы:

- // Прызнанне страціўшым сілу Закона Рэспублікі Беларусь «Аб процідзеянні экстрэмізму» ад 04.01.2007 № 203-3.
- // Выключэнне з Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь артыкула 361-1 («Стварэнне экстрэмісцкага фармавання або ўдзел у ім»), артыкула 361-2 («Фінансаванне экстрэмісцкай дзейнасці»), артыкула 361-4 («Садзейнічанне экстрэмісцкай дзейнасці»), артыкула 361-5 («Праходжанне навучання ці іншай падрыхтоўкі для ўдзелу ў экстрэмісцкай дзейнасці»).
- // Выключэнне з Кодэкса Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях артыкула 19.11 («Распаўсюд, выраб, захоўванне, перавозка інфармацыйнай прадукцыі, якая змяшчае заклікі да экстрэмісцкай дзейнасці або якая прапагандуе такую дзейнасць»).
- // Прызнанне страціўшай сілу пастановы Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 12 кастрычніка 2021 года № 575 «Аб мерах процідзеяння экстрэмізму і рэабілітацыі нацызму» і скасаванне Пераліку арганізацый, фармаванняў, індывідуальных прадпрымальнікаў, датычных да экстрэмісцкай дзейнасці і Пераліку грамадзян Рэспублікі Беларусь, замежных грамадзян або асоб без грамадзянства, датычных да экстрэмісцкай дзейнасці.
- // Прызнанне страціўшай сілу пастановы Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 23 красавіка 2007 года № 513 «Аб вядзенні і апублікаванні рэспубліканскага спіса экстрэмісцкіх матэрыялаў» і скасаванне Рэспубліканскага спіса экстрэмісцкіх матэрыялаў.

25 Падрабязней: Беларуская асацыяцыя журналістаў, [«Экстрэмізм і медыя: уплыў антыэкстрэмісцкага заканадаўства на свабоду слова ў Беларусі»](#) (2024).

Паклёп²⁶

- // Выключэнне з Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь артыкула 188 («Паклёп»), артыкула 367 («Паклёп у дачыненні да прэзідэнта»).
- // Выключэнне з Кодэкса Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях артыкула 24.22 («Распаўсюд СМІ заведама ілжывых звестак, якія ганьбяць гонар і годнасць прэзідэнта»).

Абраз

- // Выключэнне з Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь артыкула 368 («Абраз прэзідэнта Рэспублікі Беларусь»), артыкула 369 («Абраз прадстаўніка ўлады»), артыкула 391 («Абраз суддзі або народнага засядацеля»), артыкула 444 («Абраз начальніка падначаленым або начальнікам падначаленага»).
- // Выключэнне з Кодэкса Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях артыкула 10.2 («Абраз») і артыкула 24.4 («Абраз службовай асобы пры выкананні ім службовых паўнамоцтваў»).

Разгалашэнне таямніцы

- // Прывядзенне артыкулаў 373 («Разгалашэнне дзяржаўнай таямніцы»), 374 («Разгалашэнне службовай таямніцы») і 375 («Страта носьбітаў дзяржаўнай таямніцы») Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь у адпаведнасць з міжнароднымі стандартамі правоў чалавека.

Іншыя склады злачынстваў²⁷

- // Выключэнне з Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь артыкула 130-2 («Адмаўленне генацыду беларускага народа»), артыкула 361 («Заклікі да мер абмежавальнага характару (санкцый), іншых дзеянняў, накіраваных на прычыненне шкоды нацыянальнай бяспецы Рэспублікі

26 Падрабязней: Беларуская асацыяцыя журналістаў, [«Прымяненне дыфамачыйных складаў злачынстваў і правапарушэнняў: аналіз нормаў права і практыкі іх прымянення ў перыяд 2020–2023 гадоў»](#) (2024).

27 Падрабязней: Беларуская асацыяцыя журналістаў, [«Прымяненне складаў злачынстваў і правапарушэнняў у сферы злоўжыванняў свабодай выказвання меркаванняў па абароне грамадскага парадку і дзяржаўнай бяспекі: аналіз нормаў права і практыкі іх прымянення ў перыяд 2020–2023 гадоў»](#) (2024).

Беларусь»), артыкула 369-1 («Дыскрэдытацыя Рэспублікі Беларусь»), артыкула 369-3 («Публічныя заклікі да арганізацыі або правядзення незаконных сходаў, мітынгаў, вулічных шэсцяў, дэманстрацый ці пікетаванняў або ўцягванне асоб ва ўдзел у такіх масавых мерапрыемствах»)

- // Прывядзенне артыкула 130 Крымінальнага кодэкса Рэспублікі Беларусь («Распальванне расавай, нацыянальнай, рэлігійнай ці іншай сацыяльнай варожасці або варажнечы») у адпаведнасць з міжнароднымі стандартамі правоў чалавека, уключаючы забеспячэнне яго строгай адпаведнасці прынцыпам законнасці, неабходнасці і прапарцыйнасці, а таксама выключэнне фармулёвак, якія дапускаюць залішняе абмежаванне свабоды выказвання меркаванняў.

Іншыя склады правапарушэнняў

- // Прывядзенне артыкула 23.5 Кодэкса аб адміністрацыйных правапарушэннях Рэспублікі Беларусь («Парушэнне заканадаўства аб сродках масавай інфармацыі») у адпаведнасць з міжнароднымі стандартамі правоў чалавека.

Заклучэнне

Прапанаваная аўтарамі рэформа медыясектара зыходзіць з разумення медыя як неад’емнага інстытута дэмакратычнага грамадства. Яна абапіраецца на прызнанне таго, што цяперашняя медыяпалітыка ў Беларусі патрабуе глыбокіх і сістэмных ператварэнняў, рэалізацыя якіх, бяспрэчна, запатрабуе значных арганізацыйных і фінансавых рэсурсаў. Паспяховае ўвасабленне дадзенай рэформы наўпрост залежыць ад наяўнасці палітычнай волі, што зноў вяртае нас да пытання пра стратэгічную значнасць медыярэформы для дзяржавы.

Не спыняючыся падрабязна на відавочных пазітыўных наступствах рэформы для беларускага грамадства і медыясферы, варта падкрэсліць яе ключавыя перавагі менавіта для дзяржаўнай улады.

Па-першае, рэалізацыя прапанаванай рэформы медыясектара паслужыць адным з пацверджанняў намераў дзяржавы па ажыццяўленні дэмакратычнага транзіту, пераадолення аўтарытарнай спадчыны, роўна як і прыхільнасці нормам і каштоўнасцям правоў чалавека. Усё гэта, у сваю чаргу, здольнае стаць базісам для фармавання грамадскага даверу да ўлады і ўмацавання яе легітымнасці.

Па-другое, у сілу таго, што прапанаваная рэформа базуецца на міжнародных стандартах свабоды медыя і вопыце сучасных дэмакратый, яе рэалізацыя здольная значна палепшыць імідж дзяржавы на міжнароднай арэне, што, у прыватнасці, падвышае патэнцыял далейшага палітычнага і эканамічнага супрацоўніцтва з іншымі дзяржавамі, разам з прыцягненнем у краіну замежных інвестыцый.

Акрамя таго, як адзначалася раней, прыярытэтнасць рэфармавання медыясектара абумоўленая асаблівай, фундаментальнай роляй медыя ў транзітным перыядзе і ў працэсах пераходнага правасуддзя. У той жа самы час менавіта ажыццяўленне гэтых працэсаў, роўна як і спыненне рэпрэсіўных практык у дачыненні да медыя, іх прадстаўнікоў, крыніц і аўдыторыі, выступаюць тымі палітыка-прававымі перадумовамі і ўмовамі, пры якіх паспяховая рэалізацыя прапанаванай канцэпцыі медыярэформы можа быць магчымай.

Мяркуюцца, што рэфармаванне медыясектара будзе ўключаць наступныя напрамкі працы:

- **// Рэфармаванне сістэмы медыярэгулявання** прадугледжвае скасаванне Міністэрства інфармацыі РБ, распрацоўку і ўкараненне механізмаў самарэгулявання для ўдзельнікаў медыярынку, замену абавязковай і дазвольнай працэдуры рэгістрацыі сродкаў масавай інфармацыі на добраахвотную і паведамляльную сістэму, спрашчэнне працэсу акрэдытацыі замежных СМІ.
- **// Рэарганізацыя дзяржаўных СМІ** прадугледжвае ўвядзенне заканадаўчай забароны для дзяржаўных органаў на заснаванне і валоданне сродкамі масавай інфармацыі, празрыстыя працэдуры ліквідацыі, прыватызацыі і продажу дзеючых дзяржаўных СМІ, стварэнне інстытута грамадскага вэшчальніка і распрацоўку адпаведнай нарматыўна-прававой базы для яго дзейнасці.
- **// Аптымізацыя фінансавай падтрымкі СМІ з боку дзяржавы** прадугледжвае ўвядзенне адкрытай і недыскрымінацыйнай сістэмы дзяржаўнай грантавай падтрымкі для СМІ, распрацоўку сістэмы падатковых стымуляў і льгот, накіраваных на падтрымку развіцця медыярынку і ўстойлівасці медыя.
- **// Удасканаленне заканадаўчага рэгулявання ў сферы свабоды выказвання** накіраванае на адмену (або, у пэўных выпадках, рэфармаванне) рэпрэсіўнага заканадаўства ў сферы крымінальнага і адміністрацыйнага права, якое ставіць пад пагрозу свабоднае выказванне меркавання і свабоду медыя [уключна з комплекснай рэформай палітыка-прававога падыходу да супрацьдзеяння экстрэмізму].

Разам з тым варта ўдакладніць, што апісаная аўтарамі мадэль рэфармавання, роўна як і вынікаючыя з яе канкрэтныя рэкамендацыі, не варта разглядаць у якасці фінальнага, непарушнага вырашэння праблематыкі медыясектара ў Беларусі. Наадварот, аўтары настойваюць на неабходнасці далейшых абмеркаванняў, удасканалення, удакладненняў і, у выпадку неабходнасці, змянення элементаў прапанаванай канцэпцыі. Больш за тое, у той момант, калі рэалізацыя медыярэформы стане магчымай, неабходна задзейнічаць як мага больш шырокае кола зацікаўленых актараў (у першую чаргу самой медыйнай супольнасці) у працэс яе падрыхтоўкі і ажыццяўлення. Такое шырокае прадстаўніцтва стане адным з вырашальных фактараў патэнцыйнага поспеху рэформы.