

## Привлечение к ответственности журналистов за сотрудничество с иностранными СМИ без аккредитации по части 2 ст.22.9 КоАП

### 1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Белорусское законодательство о СМИ запрещает осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных СМИ на территории Республики Беларусь без аккредитации (п. 4 ст. 35 Закона Республики Беларусь от 17.07.2008 № 427-З «О средствах массовой информации». *Национальный реестр правовых актов Республик Беларусь. 2008 №196. 2/1524*). В соответствии с п. 3 этой статьи аккредитация журналистов иностранных СМИ проводится Министерством иностранных дел Республики Беларусь в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

В Комментарий к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (<http://www.osce.org/ru/fom/32600?download=true>) в 2008 г. высказало обеспокоенность нормами, вводящими запрет на профессиональную деятельность журналистов иностранных СМИ без специальной аккредитации в МИД Республики Беларусь, и напомнило, что по Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе Республика Беларусь взяла на себя обязательство *«облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшить условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»* (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. [http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_ru.pdf)). Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации высказало сомнение в том, что нормы об обязательной аккредитации корреспондентов иностранных СМИ *«содействуют цели, зафиксированной в международном договоре Республики Беларусь. Заключительный акт в Разделе 2 – «Информация» (пункт с) предусматривает права как аккредитованных (временно или постоянно) иностранных журналистов, так и журналистов других государств без учёта наличия у них специальной аккредитации. В частности, государства-участники, к числу которых относится и Беларусь, взяли обязательство «увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения».*

Схожей точки зрения придерживается и Европейская комиссия по демократии через право (Венецианская комиссия), ассоциированным членом которой является Беларусь. В своем [Заклучении CDL-AD \(2010\) 053rev](#) она сослалась на мнение Комитета ООН по правам человека: «85. *Что касается системы аккредитации, существующей в соответствии с Законом о средствах массовой информации в Беларуси, Комитет по правам человека считает, что "система аккредитации, не смотря на то, что она оправдана и предусмотрена законом, действует как ограничение права на распространение информации" (ПГПП, Сообщение № 633/1995, Готье против Канады).*

*86. Механизм аккредитации на основании Закона о СМИ в Беларуси не гарантирует, что не будет никаких произвольных исключений из доступа к журналистике. Даже если бы он это и гарантировал, вопрос о лицензировании журналистов остается весьма спорным».*

Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25.12.2008 № 2015 (*Национальный реестр правовых актов Республик Беларусь. 2009 №5. 5/29049*).

Согласно этому Положению письменное обращение с просьбой об аккредитации журналиста иностранного средства массовой информации за подписью руководителя заинтересованного иностранного средства массовой информации с приложенными документами, перечень которых определен в постановлении, направляется в Министерство иностранных дел (среди них – заявка установленной формы, заполненная аккредитуемым журналистом).

По итогам рассмотрения обращения Министерством иностранных дел принимается решение об аккредитации соответствующих журналистов иностранного средства массовой информации либо об отказе в аккредитации. Возможности обжалования этого решения ни законом «О средствах массовой информации», ни Положением о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации не предусмотрены.

## 2. ПРАКТИКА

До 2014 г. белорусские граждане, сотрудничавшие с иностранными средствами массовой информации на территории Республики Беларусь без аккредитации, получали официальные предупреждения прокуратуры. С апреля 2014 г. журналистов,

сотрудничающих с иностранными СМИ без аккредитации, стали привлекать к административной ответственности на основании ч. 2 ст. 22.9 Кодекса об административных правонарушениях от 11 января 1999 г. № 238-3 (*Национальный реестр правовых актов Республик Беларусь. 2003 №63. 2/946*) за незаконное изготовление и распространение продукции СМИ. За первые пять с небольшим месяцев 2015 г. журналистов [20 раз привлекали к ответственности в виде штрафа](#) от 20 до 50 базовых величин. Общая сумма взысканных штрафов на начало июня 2015 г. составила **более 108 млн.рублей**. Во всех случаях основанием для привлечения к ответственности стало не содержание журналистских материалов, а сам факт их появления в иностранных медиа.

### 3. ОБОСНОВАНИЕ НЕЗАКОННОСТИ ПРИВЛЕКЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЖУРНАЛИСТОВ-ФРИЛАНСЕРОВ ЗА СОТРУДНИЧЕСТВО С ИНОСТРАННЫМИ СМИ БЕЗ АККРЕДИТАЦИИ

3.1. Часть 2 ст. 22 КоАП, по которой привлекают журналистов, **не предусматривает ответственности за профессиональную журналистскую деятельность в интересах иностранных СМИ без аккредитации**. Привлечение журналистов к ответственности по этой статье за профессиональную деятельность без аккредитации является результатом произвольного толкования закона правоприменительными органами и судами.

Ч.2 ст. 22.9. КоАП устанавливает ответственность не за деятельность без аккредитации, а за незаконное изготовление и (или) распространение продукции средства массовой информации.

Определение термина «продукция средства массовой информации» дано в п. 15 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации»: это **тираж (часть тиража) отдельного номера печатного средства массовой информации, отдельный выпуск** радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программы, **тираж или часть тиража** аудио- либо видеозаписи программы, а также информационные сообщения и (или) материалы, распространяемые в установленном порядке через глобальную компьютерную сеть Интернет.

При этом радио, - телепрограмма – это **совокупность** аудио-, аудиовизуальных информационных сообщений и (или) материалов (радио-, телепередач), имеющих постоянное название и носящих периодический характер (пункт 16 ст.1 Закона «О средствах массовой информации»).

Таким образом, в соответствии с законодательством продукцию СМИ изготавливает ее производитель – юридическое лицо, на которое возложены функции редакции средства массовой информации (пункт 26 ст. 1 и ст. 30 Закона «О средствах массовой информации»). Журналист же готовит для этого юридического лица информационные сообщения и (или) материалы (пункты 6, 7 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации»), причем каждый отдельный журналистский материал продукцией СМИ не является (таковой признается лишь их совокупность, имеющая постоянное название и носящее периодический характер изготовления и распространения).

Исходя из приведенных в ст. 1 Закона «О средствах массовой информации» дефиниций, журналист не может быть отнесен к субъектам изготовления (выпуска) продукции СМИ, а также ее распространения (этим занимается распространитель продукции средства массовой информации (п. 19 ст. 1 Закона «О средствах массовой информации»). Соответственно, он **не может привлекаться к ответственности за незаконное изготовление и распространение продукции СМИ.**

Субъектами ответственности за незаконное изготовление и (или) распространение продукции СМИ являются физические лица, но не журналисты, а руководители юридических лиц, изготавливающих и распространяющих продукцию СМИ, владельцы Интернет-ресурсов, иные физические лица, осуществляющие такую деятельность.

Что касается **ответственности за деятельность без аккредитации, то она установлена не ст. 22.9. КоАП, а Положением о порядке аккредитации** в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь №2015 от 25.12.2008 г. Это Положение не предусматривает применения мер административной ответственности за нарушение правил аккредитации, а устанавливает иные меры ответственности (п. 15 Положения о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации).

3.2. Нарушением законодательства о СМИ должностные лица органов внутренних дел, составляющие протоколы, и суды называют профессиональную деятельность журналиста иностранных СМИ без аккредитации Министерства иностранных дел Республики Беларусь. Между тем, журналисты-фрилансеры в соответствии с законодательством не могут рассматриваться как журналисты иностранного СМИ, для которых требуется аккредитация МИД.

В соответствии с п. 6 ст. 1 Закона «О средствах массовой информации») журналистом иностранного СМИ признается лицо, занимающееся сбором, редактированием и созданием (подготовкой) информационных сообщений и (или) материалов для юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, зарегистрированного за пределами Республики Беларусь, **связанное с этим юридическим лицом трудовыми отношениями**. Таким образом, если журналист не находится в штате редакции иностранного СМИ, а сотрудничает с ней на иных основаниях (договор подряда, авторский договор и т.п.), он не может признаваться журналистом иностранного СМИ, и на него не могут распространяться ни требования получения обязательной аккредитации МИД, ни ответственность за ее отсутствие.

3.4. Ст. 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует гражданам 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.

Об этом же праве говорится и в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Беларусь. В соответствии с частью 2 этой статьи каждый человек имеет право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи **независимо от государственных границ** устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

В соответствии с Основным Законом пользование информацией может быть ограничено законодательством, но только в определенных целях, а именно - для защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. Об этом же говорится и в ст. 19 МПГПП.

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