



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ
Дунья Миятович

**ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**«О внесении изменения и дополнений в некоторые законы Республики
Беларусь по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред
их здоровью и развитию»**

Подготовлено Дмитрием Головановым, руководителем юридического
департамента ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя
ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2015

Содержание

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ДЕТЕЙ НА ЗАЩИТУ ОТ ВРЕДНОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	8
1.1. Значение свободы выражения мнения.....	8
1.2. Ограничения свободы выражения мнения.....	14
1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации.....	17
2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВА ДЕТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ПОИСКА, ПОЛУЧЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ.....	33
3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ».....	43

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ представленного проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменения и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» в контексте положений Конституции Республики Беларусь, действующего законодательства о СМИ, информационного законодательства, актов о правах детей Республики Беларусь, международных норм о свободе выражения мнения и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах – участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект, несмотря на направленность на решение легитимных и конституционно значимых ценностей, проработку отдельных элементов, содержит превалирующий потенциал ограничения права на свободу выражения мнения, свободы массовой информации и свободы творчества.

Отсутствие целого ряда ключевых юридических инструментов, направленных на обеспечение баланса права ребенка на защиту от вредной информации и субъектов информационных отношений на свободу информации, а равно на защиту существующего культурного наследия, предопределяет неэффективность предлагаемого регулирования. Проект в его нынешнем виде требует существенной переработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве и практике других стран, в которых действует сходное законодательство.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Цели и задачи, на разрешение которых направлена разработка проекта закона, находятся в соответствии с международно-правовыми договорами и обязательствами Республики Беларусь;

- Перечень видов информации, оборот которой запрещен для распространения среди детей, является достаточно сбалансированным, и при условии создания иных регулирующих инструментов, обозначенных в настоящем заключении, он может лечь в основу эффективного механизма защиты прав детей;
- Изъятия, установленные в отношении обязанности СМИ использовать обязательную маркировку возрастной категории информационной продукции, отражают нацеленность законодателя на реализацию гарантий свободы массовой информации, закрепленных в Конституции и национальном законодательстве;
- Документом предусмотрен принцип самостоятельной классификации информационной продукции субъектами отношений в сфере оборота информации. Несмотря на то, что разработка и внедрение принципов классификации продукции осуществляется государственными органами, применение таких стандартов будут выполнять непосредственно представители отрасли, а не внешние по отношению к ней лица.

В то же время законопроект содержит следующие очевидные негативные моменты:

- Регулирование выполнено слишком фрагментарно, в результате чего такие существенные вопросы, как порядок классификации информационной продукции, требования к проведению экспертизы информационной продукции, участие общества в контроле за соблюдением законодательства, не решены;
- Правки, предлагаемые к внесению в законодательство о средствах массовой информации, создают угрозу ущемления свободы слова и массовой информации.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Произвести существенную переработку законопроекта в части установления правил, условий и порядка классификации информационной продукции, оборота информационной продукции, формирования полноценного института экспертизы информационной продукции, обеспечения участия представителей общества и индустрии в осуществлении контроля за соблюдением законодательства о защите детей от вредной информации;
2. Усовершенствовать формулировки законопроекта в отношении видов информации, запрещенной к распространению среди детей, для обеспечения большей свободы информации с сохранением защиты интересов детей;
3. Скорректировать Закон «О средствах массовой информации», а именно статью 52. Ответственность редакции и журналиста должна быть исключена не только в случае распространения недостоверной информации, но и такой, которая хотя и соответствует действительности, но запрещена к распространению в соответствии с законодательством о защите детей от вредной информации;
4. Для нивелирования потенциальной угрозы объектам культурного наследия, существующим на любых носителях, ввести изъятия в законопроект, указав, что требования о классификации, маркировке и запрещении продукции не применяются к объектам культурного наследия Республики Беларусь, перечень которых утверждается в порядке, предусмотренном законом;
5. Для успешного внедрения закона в правовое поле установить более продолжительный переходный период, в течение которого будет осуществляться подготовка к реализации предложенных законопроектом мер (оптимальным представляется один год с даты принятия закона).

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленного проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменения и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» в контексте положений Конституции Республики Беларусь, действующего законодательства о СМИ и о правах детей Беларуси,¹ а также международных норм о свободе выражения мнения и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах – участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый проект закона был внесен в Палату представителей РБ 19 декабря 2014 года. В открытых источниках информации не представлено документов, обосновывающих необходимость принятия закона, указывающих на проблемы, на разрешение которых направлена подготовка и внесение на рассмотрение закона. Данное обстоятельство является в высшей степени огорчительным, так как значение общественной дискуссии для принятия такого рода законопроектов невозможно переоценить.

Из структуры и формулировок законопроекта следует, что он направлен на комплексное регулирование вопросов защиты детей от информации, которая может нанести вред их физическому и нравственному развитию. Для решения этой задачи вносятся изменения в ряд отраслевых законов, гарантирующих права детей, регулирующих деятельность средств массовой информации, отношения в сфере рекламы, оборот информации в Республике Беларусь. Тем самым законодатель пошел по пути, отличному от практики других стран региона СНГ, принявших единый специализированный акт о защите детей от потенциально вредной информации.

¹ Исследовались тексты законодательных актов Республики Беларусь и законопроекта на русском языке либо на белорусском языке, в случае отсутствия текстов документов на русском языке.

Раздел 1 настоящего исследования посвящен международным обязательствам Республики Беларусь в области прав человека, в нем также представлены международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения, а также прав детей на свободу выражения мнения, доступа к информации и защиты от информации, которая может причинить вред развитию детей. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции ООН о правах ребенка, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, стороной которых является Беларусь. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций, решениях международных судов и трибуналов по правам человека, в официальных заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 исследования выполнен анализ действующего законодательства Республики Беларусь на предмет регулирования свободы выражения мнения и оборота информационной продукции, которая может нанести вред развитию детей.

В разделе 3 содержится анализ проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменения и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в структуре национального законодательства и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, опубликованной и доступной для общественного обсуждения. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, учитывают сложившуюся систему правового регулирования информационных отношений Республики Беларусь и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

1.1. Значение свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав, и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ),² основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)³ – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Республикой Беларусь и вступивший в силу для республики 03 января 1976

² Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

года,⁴ гарантирует право на информацию в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

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

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

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

а) для уважения прав и репутации других лиц;

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

Статья 8 Конституции Республики Беларусь включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Часть 3 указанной статьи говорит о том, что не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции.

Статья 21 основного закона Республики Беларусь провозглашает следующее:

⁴ Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 5 октября 1973 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах».

«Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства».

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»,⁵ одним из принципов нормотворческой деятельности в Республике является приоритет общепризнанных принципов международного права. Статья 20 обозначенного закона включает нормы международного права в состав законодательства Республики Беларусь. Такие нормы применяются непосредственно, если из положений международных актов не следует, что для их применения необходимо принятие национальных законодательных актов.

Право на информацию гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Беларусь, став государством-участником организации 30 января 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁶ Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁷ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,⁸ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.⁹ Парижская хартия, в частности, гласит:

⁵ Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>

⁶ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года. См. текст на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁷ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См. текст на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>

⁸ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте в сети Интернет по адресу: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2541028/#text>

⁹ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)».

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

Международные организации, их органы и международные суды ясно указывают, что право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹⁰ которая, касаясь свободы информации в самом широком смысле, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

¹⁰ Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Текст документа на русском языке опубликован в сети Интернет по адресу: <http://medialaw.asia/document/-430>

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Комиссия (с 2006 г. – Совет) Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определила:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹¹

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул в одном из своих решений, что «свобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека».¹² Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет

¹¹ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

¹² Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>

решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве».¹³

В продолжение этой мысли Суд отмечает:

«Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества».¹⁴

К тому же свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«Свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по

¹³ Дело "Тогьер Торгерсон против Исландии" (Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57795>

¹⁴ Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>

вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение».¹⁵

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов, которой корреспондирует право аудитории на получение таких данных:

«Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого пса общественных интересов».¹⁶

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели. Право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно такие заявления достойны защиты:

¹⁵ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

¹⁶ См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65).

«[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"». ¹⁷

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения (см. выше).

Статья 10 ЕКПЧ (ч. 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

¹⁷ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, па. 49).

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»¹⁸; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».¹⁹

Необходимо отметить, что Конституция Республики Беларусь также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, соответствующие принципам международного права. Основной закон в статье 23 устанавливает принцип, в соответствии с которым «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

Статьей 34 Конституции РБ, гарантирующей право на свободу информации, устанавливается возможность ограничения этого права законодательством «в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

¹⁸ См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>

¹⁹ Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации

Объем международно-правового регулирования прав детей весьма компактен, он не содержит существенного объема документов, специально посвященных праву ребенка на получение информации и на защиту от вредной информации. Это связано с тем, что базовые документы, провозглашающие и гарантирующие права всех людей, независимо от возраста, применяются и к детям.

Тем не менее, определенные специфические регуляционные механизмы в информационной сфере международным правом установлены. Одним из первых международных документов, который был сконцентрирован именно на проблематике защиты прав детей, стала Декларация прав ребенка.²⁰ Данный документ содержит лишь общие принципы, которые признаются государствами, поддерживающими Декларацию, и реализуются в национальном законодательстве. В контексте рассматриваемой тематики важно отметить принцип 2 данного документа, который формулируется следующим образом:

«Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка».

²⁰ Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml

Развитие принципов, заложенных в Декларации, было осуществлено при принятии Конвенции о правах ребенка 20 ноября 1989 года,²¹ которая за всеобъемлющий характер регулирования прав ребенка получила неофициальное название «всемирной конституции прав ребенка». Документ вступил в силу для Республики Беларусь 31 октября 1990 года.²²

Часть 1 Статьи 13 Конвенции определяет право на выражение мнения ребенка следующим образом:

«1. Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка».

Вторая часть приведенной статьи указывает, что свобода выражения мнения может быть ограничена для достижения одной из следующих целей: для уважения прав и репутации других лиц, или для охраны государственной безопасности, или общественного порядка, или здоровья или нравственности населения.

При этом положения Конвенции отдельно выделяют роль родителей и иных законных представителей ребенка в осуществлении им своих прав, указывая на это в статье 18 документа. Первая часть указанной статьи провозглашает в качестве основного принципа: родители и законные опекуны «несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Роль же государства в этом вопросе является ограниченной: часть вторая приведенной статьи устанавливает обязанность государств-участников в

²¹ Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml

²² Ратифицирована постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 28 июля 1990 г. №217-ХІІ «О ратификации Конвенции о правах ребенка».

целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в Конвенции, оказывать родителям и законным опекунам «надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей».

Ключевым положением Конвенции для понимания возможностей ограничения оборота информации в целях защиты детей является ее статья 17. Она подчеркивает важную роль средств массовой информации и концентрируется на поощрении доступа ребенка к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В этих целях государства-участники поощряют СМИ к распространению полезной для ребенка информации, международное сотрудничество в области подготовки и распространения информации из различных источников, выпуск и распространение детской литературы. Также позитивно должно быть встречено стремление СМИ уделять особое внимание языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению.

Наконец, в качестве одного из направлений по реализации статьи 17 государства-участники Конвенции выделяют поощрение «разработки надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию, учитывая положения статей 13 и 18».

Именно процитированная норма может служить отправной точкой для разработки законодательства, защищающего ребенка от информации, которая может рассматриваться как наносящая вред психологическому, физическому и нравственному развитию ребенка. В этой связи представляется необходимым рассмотреть ее подробнее.

Первоочередным обстоятельством, имеющим значение для рассмотрения анализируемой нормы, является то, что в ней самой

установлены пределы ее реализации. Установление принципов защиты детей от вредной информации должно происходить в обязательном порядке таким образом, чтобы не было ущемлено или несоразмерно ограничено право ребенка на свободу выражения мнения, включая право на получение и передачу информации в любой форме независимо от границ (статья 13 Конвенции). Кроме того, государство не может вторгаться в права и обязанности родителей по обеспечению воспитания и развития ребенка, так как такая обязанность предусмотрена статьей 18 Конвенции. Основная функция государства, согласно этой статье, состоит в том, чтобы оказывать помощь родителям и законным опекунам ребенка в его воспитании.

Наконец, при анализе статьи 17 Конвенции следует обратить внимание непосредственно на формулировку ее нормы. Позитивное обязательство государства, в соответствии с ней, состоит в «поощрении разработки» принципов защиты ребенка от информации. Таким образом, как следует из буквального толкования нормы, государство должно не самостоятельно разрабатывать и реализовывать системы защиты от вредной информации, а санкционировать и поощрять введение стандартов органами саморегулирования.

Именно на этом аспекте делает акцент международная организация «Артикль 19» в аналитическом докладе, посвященном Конвенции о правах ребенка «Kid's Talk: Freedom of Expression and the UN Convention on the Rights of the Child».²³ В докладе отмечается, что изначально редакция рассматриваемой формулировки подразумевала возможность более широкого участия государства в формировании механизмов защиты детей от вредной информации. Однако в ходе обсуждения и доработки текста Конвенции было сочтено, что именно такая форма участия государства в

²³ См. полный текст доклада на английском языке на сайте Артикль 19: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/children-kid-s-talk.pdf>

информационной политике, какая прописана в утвержденной редакции статьи, является оптимальной.

Таким образом, при формировании правовой основы для защиты детей от вредной информации для обеспечения соответствия Конвенции государство обязано обеспечить соблюдение трех базовых условий:

1) вводимое регулирование не должно чрезмерно ограничивать свободу выражения мнения, то есть может вводить только определенные, необходимые для защиты законных интересов и соразмерные ограничения свободы выражения мнения;

2) вводимое регулирование не должно вторгаться в «зону ответственности» родителей, обеспечивающих воспитание и развитие детей;

3) вводимое регулирование должно стимулировать разработку принципов защиты детей органами саморегулирования и представителями индустрии.

В качестве еще одной составляющей правового статуса ребенка необходимо выделить его права в сфере культуры, артикулированные Конвенцией. Ее статья 31 гласит:

«1. Государства-участники признают право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством.

2. Государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха».

Наряду с действием международных соглашений, выполнение которых является обязательным для Республики Беларусь, представляется

необходимым рассмотреть некоторые аспекты регулирования права на защиту детей от вредной информации, существующие в европейской правовой системе, а также в Содружестве Независимых Государств, членом которого является Республика.

Среди актов Европейского Союза в качестве основного документа, формирующего принципы защиты несовершеннолетних от вредной информации, необходимо назвать Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 года.²⁴ Указанный документ представляет собой наиболее детализированный рамочный акт, устанавливающий единые стандарты оказания аудиовизуальных услуг на территории Европейского Союза.

Документ уделяет специальное внимание защите несовершеннолетних от вредной информации. В частности, в преамбуле документа формулируется обеспокоенность проблемой вредоносного содержания информации, которая может быть доступна детям и формируются принципы введения ограничений и регулирования на национальном уровне стран-участниц Европейского Союза:

«(59) Наличие вредоносного содержания в аудиовизуальных медиа-услугах является предметом обеспокоенности законодателей, медиа-индустрии и организаций. Также могут возникнуть новые проблемы, особенно в связи с новыми системами и предметами производства. Поэтому необходимы правила защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних, а также человеческого достоинства во всех аудиовизуальных медиа-услугах, включая аудиовизуальные коммерческие сообщения.

²⁴ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 г. «О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в Государствах-членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиауслуг (Директива об аудиовизуальных медиауслугах)» (Кодифицированная версия). См. неофициальный перевод на русский язык на сайте в сети Интернет по адресу: <http://bazazonov.ru/doc/index.php?print=Y&ID=2405142>

(60) Меры по защите физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства должны быть тщательно сбалансированы с основным правом на свободу выражения мнения, изложенным в Хартии основных прав Европейского Союза. Цель данных мер, таких как использование личных идентификационных номеров (ПИН-коды), системы фильтрации или маркировки, состоит в том, чтобы обеспечить адекватный уровень защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства, особенно в отношении аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию. Рекомендации по защите несовершеннолетних, человеческого достоинства и права на ответ уже признали важность системы фильтрации и маркировки и включают в себя ряд возможных мер в интересах несовершеннолетних, например, систематическую поставку пользователям эффективной, обновляемой и простой в использовании автоматической системы фильтрации при выборе поставщика интернет-услуг или предоставлении доступа к услугам, специально предназначенным для детей».

В основном тексте Директивы установлены основные принципы, касающиеся защиты прав несовершеннолетних при изготовлении и распространении аудиовизуальной продукции. Так, статья 9 Директивы регламентирует требования охраны интересов несовершеннолетних при распространении рекламы. В соответствии с ней, аудиовизуальные рекламные сообщения не должны причинять физического или морального ущерба несовершеннолетним. По этой причине они не должны прямо призывать несовершеннолетних приобретать товары или получать услуги, используя их неопытность и доверчивость, прямо побуждать их убеждать родителей или других лиц на покупку рекламируемых товаров или услуг, использовать особое доверие несовершеннолетних у родителей, учителей или других лиц, или неоправданно показывать несовершеннолетних в опасных ситуациях. Также положения указанной статьи и статьи 22

запрещают распространение рекламы алкогольной продукции, направленной непосредственно на несовершеннолетнего.

В отношении нелинейных услуг (показа on-demand) установлено требование обеспечить, чтобы аудиовизуальные медиа-услуги, предоставляемые по требованию поставщиками медиа-услуг, находящимися под юрисдикцией государств – членов ЕС, которые могут нанести серьезный вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, были доступны только таким образом, чтобы несовершеннолетние не слышали и не видели таких аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию (статья 12).

Наконец, самая существенная часть регулирования состоит в наличии специальной главы, устанавливающей основы защиты несовершеннолетних (Глава VIII), состоящей лишь из одной статьи под номером 27. Она предусматривает в первой части обязанность стран ЕС принять меры для обеспечения того, чтобы телевизионные передачи не содержали каких-либо программ, которые могут серьезно повлиять на физическое, умственное или нравственное развитие несовершеннолетних, в частности, программ, связанных с порнографией или необоснованным насилием.

В пунктах 2 и 3 статьи 27 Директивы предусмотрены обязательства обеспечить ограничение доступа детей к вредоносным программам такими способами, как ограничение времени их показа или кодирование сигнала, а также обязательная маркировка контента:

«2. Меры, предусмотренные в пункте 1, распространяются также на другие программы, которые могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, за исключением случаев, когда данные меры обеспечиваются выбором времени эфира или какой-либо технической мерой, позволяющей несовершеннолетним лицам обычно не слышать и не видеть подобные передачи.

3. Кроме того, когда такие программы транслируются в незакодированной форме, Государства – члены ЕС должны обеспечить, чтобы им предшествовало акустическое предупреждение или определение наличия визуального символа в течение всего периода».

Необходимо добавить, что Директива в преамбуле указывает на то, что регулирование положений о защите несовершеннолетних может осуществляться государствами-участниками более жестко, чем это предусмотрено самой Директивой, при этом конкретные, объективно необходимые национальные нормы, о которых идет речь, должны быть соразмерными и применяться на недискриминационной основе. Кроме того, государства должны принимать во внимание прецедентную практику, выработанную Европейским Судом по правам человека по вопросам обеспечения общественного интереса, в том числе по вопросу обеспечения прав несовершеннолетних.

При анализе европейских стандартов защиты несовершеннолетних от вредной информации помимо указанной Директивы необходимо также принимать во внимание те рекомендации, которые сформулированы общеевропейскими органами по данному вопросу. В этой связи целесообразно рассмотреть Рекомендацию по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁵ и Рекомендацию Европейского Парламента и Совета по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и он-лайн индустрии информационных услуг 2006/952 ЕС от 20 декабря 2006 года²⁶,

²⁵ Protection of minors and human dignity (1998 Recommendation). См. официальный текст на английском языке на официальном сайте Европейского Союза по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24030b_en.htm

²⁶ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry (2006 Recommendation) См. официальный текст на английском языке на официальном сайте

которые закрепили комплекс мер, направленных на защиту детей от вредной информации в СМИ и сети Интернет.

Рекомендации адресованы различным участникам рынка аудиовизуальной продукции, но для целей определения регуляторных функций государств-участников имеет смысл рассмотреть именно те положения, которые относятся к государствам. Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁷ в числе прочего содержит следующие рекомендации странам-участникам:

- способствовать принятию национального законодательства для защиты детей и человеческого достоинства. Такая деятельность подразумевает вовлечение различных сторон (пользователей, потребителей, бизнеса и публичных властей) к его разработке, исполнению и оценке. Создание правовых основ для саморегулирования операторов онлайн-услуг также должно поощряться государством;
- поощрять вещателей на добровольной основе разрабатывать и внедрять новые способы защиты несовершеннолетних и информирования зрителей;
- противодействовать распространению в онлайн-услугах незаконного контента, унижающего человеческое достоинство, путем рассмотрения жалоб и уведомления компетентных национальных органов власти о предположительно незаконном контенте, а также осуществлять межгосударственное взаимодействие данных органов.

Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и он-лайн индустрии информационных услуг стали следующим шагом на пути выстраивания взаимодействия между

законодательства Европейского союза по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006H0952:EN:NOT>

²⁷ Перевод Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

государствами – членами ЕС, производителями и другими заинтересованными участниками по обеспечению защиты несовершеннолетних в телевидении и секторе интернет-услуг. Она предусматривает принятие ряда мер на уровне государств – участников ЕС, включая следующие:

- обучение детей ответственному пользованию аудиовизуальными и информационными онлайн услугами, включая меры по повышению уровня информированности родителей, учителей и воспитателей о возможностях новых услуг и мер по обеспечению безопасности их использования детьми;
- формирование ответственной позиции со стороны производителей информации, информационных посредников и пользователей путем разработки кодексов поведения, во взаимодействии с производителями и регуляторами на национальном и европейском уровнях.
- борьба с незаконной деятельностью в сети Интернет, которая может причинить вред несовершеннолетним, включая присвоение знака качества провайдером услуг для того, чтобы пользователи могли легко проверить, соответствует ли предоставленная провайдером информация кодексу поведения; принятие необходимых мер для создания возможности уведомления о незаконной или подозрительной деятельности в Интернете.²⁸

Анализ рекомендованных общеевропейскими регуляторами правил позволяет сделать вывод о том, что приоритетом для европейской системы защиты прав несовершеннолетних является вовлечение всех участников аудиовизуальной индустрии в разработку правил и процедур, направленных на защиту информационных прав детей и выделение в качестве приоритетного инструмента регулирования акты саморегулируемых организаций.

Наконец, для формирования более полноценного представления о тех принципах, которыми руководствуются власти Европейского Союза и Совета

²⁸ Перевод Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

Европы при осуществлении регулирования отношений по защите детей от вредной информации, необходимо рассмотреть принципы, сформулированные в практике Европейского Суда по правам человека. Он неоднократно обращался в своих решениях к вопросу о введении ограничений *в целях защиты общественной морали*, в том числе в целях защиты прав детей.

В качестве сформировавшегося принципа ЕСПЧ можно привести позицию, сформулированную в решении по делу «Институт Отто-Премингер против Австрии».²⁹ Суд выработал ее применительно к регулированию вопросов, связанных с религией, но, исходя из логики правовой позиции, она может быть применена и к морали. Суд указал в решении:

«Как и в случае с "моралью", невозможно вычленить единообразное для всей Европы представление о значении религии в обществе; даже внутри одной страны такие представления могут быть различны. По этой причине невозможно прийти к всеохватывающему определению того, что представляет собой допустимое вмешательство в осуществление права на свободу слова там, где такое слово направлено против религиозных чувств других лиц. Поэтому национальные власти обладают широким полем усмотрения при оценке потребности и степени такого вмешательства.

Однако это усмотрение не беспредельно. Ему сопутствует контроль на основании Конвенции, границы которого изменчивы в зависимости от обстоятельств. В делах, подобных настоящему, – там, где наличествует вмешательство в осуществление свобод, гарантированных статьей 10 п. 1, – контроль должен быть строгим в силу значимости свобод, о которых идет речь. Необходимость любого ограничения должна быть установлена со всей убедительностью».

²⁹ Дело «Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-Institut) против Австрии», пара 50; официальный текст решения на английском языке размещен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57897>

В решении по делу «Уингроу против Соединенного Королевства» Европейский Суд дал более расширенное толкование принципов соотношения свободы выражения мнения и возможности распространения информации, которая может рассматриваться как посягающая на общественную мораль. В частности, Суд указал следующее:

«58. Бесспорно, что статья 10 п. 2 почти не дает возможностей для ограничения свободы слова в сфере политических дискуссий или обсуждения вопросов, имеющих общественный интерес <...> Значительно более широкая возможность усмотрения обычно предоставляется Договаривающимся государствам при регулировании свободы слова, когда затрагивается личная сфера, а равно сфера морали и особенно религии. В сфере морали и, возможно, еще даже в большей степени в сфере религиозных убеждений не существует общепринятой европейской концепции требований, призванных обеспечить «защиту прав других лиц» в случае нападок на их религиозные убеждения. То, что может всерьез оскорбить людей определенных религиозных представлений, существенно меняется в зависимости от места и времени, особенно в эпоху, характеризующуюся постоянно растущим числом религий и вероисповеданий. Благодаря прямым и непрерывным контактам с общественной жизнью своих стран государственные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, в определении требований, необходимых для защиты глубинных чувств и убеждений от оскорбительных высказываний <...>».

Конечно, это не исключает в конечном счете европейского контроля, который тем более необходим, поскольку понятие богохульства широко и изменчиво, и всегда существует риск произвольного или чрезмерного вмешательства в осуществление свободы слова под прикрытием действий, направленных якобы против богохульства. В этой связи особенно важен строгий подход к богохульству как к правонарушению, преследуемому в

рамках правовых гарантий свободы слова. Кроме того, в настоящем деле речь идет об ограничении свободы слова в предварительном порядке, что требует особого внимания к нему со стороны Суда».

Таким образом, исходя из решений Европейского Суда по правам человека, можно сформулировать следующие основные принципы соотношения свободы выражения мнения и потребности в защите общественной морали:

1. В случае, если высказывание или иное выражение мнения носит политический характер, его ограничение даже в случае посягательства на общественную мораль едва ли можно признать обоснованным.

2. Государства обладают значительной свободой усмотрения при установлении критериев посягательства на общественную мораль, это тем не менее не означает, что вмешательство в осуществление права на свободу выражения мнения является всегда оправданным, когда речь идет об общественной морали. Ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено законом и непременно быть соразмерным целям охраны защищаемых ценностей.

3. Особенно тщательным должен быть контроль в случае ограничения свободы выражения мнения на стадии, предшествующей распространению информации.

Наконец, необходимо отметить, что стандарты формирования регулирования в сфере защиты детей от вредной информации сформулированы и на уровне региональных межгосударственных объединений, участником которых является Беларусь, а именно на уровне Содружества Независимых Государств. На тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред

их здоровью и развитию.³⁰ Обозначенный закон разработан как готовый к принятию законодательный акт, который рекомендуется к одобрению парламентами государств – участников СНГ.

Обозначенный модельный закон решает сходные с рассматриваемым законопроектом задачи.

Представляется, что для целей настоящего анализа целесообразно привести в качестве характеризующих подход составителей документа, положения, формулирующие основы государственной политики в сфере регулирования права на защиту детей от вредной информации (пункт 2 статьи 2 модельного закона). Согласно модельному закону государственная политика в сфере защиты прав детей должна исходить в числе прочего из следующих принципов:

- допустимости ограничения права ребенка свободно выразить свое мнение, включая свободу искать, получать, передавать информацию и идеи любого рода, если это необходимо для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также в случаях, когда пользование такими правами может причинить вред самому ребенку, его нравственности, здоровью и нормальному развитию;
- приоритетности права ребенка на охрану нравственности, здоровья и обеспечение полноценного развития перед интересами обеспечения свободы слова и массовой информации, иными правами и свободами взрослых потребителей информационной продукции, а также ее производителей и распространителей;
- допустимости и правомерности ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, в том числе свободы слова и массовой информации, в

³⁰ Постановление N 33-15 от 3 декабря 2009 года. Текст модельного закона на русском языке размещен в сети Интернет по адресу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic08/text366.htm>

случаях, когда их осуществление нарушает права и законные интересы детей или представляет угрозу нравственности других лиц;

- признания свободы выбора и доступа совершеннолетних лиц к любой информации, распространение которой не запрещено законодательством государства, при условии обеспечения защиты детей от информационной продукции, способной причинить вред их здоровью и развитию;
- приоритета превентивных мер охраны прав и законных интересов детей в сфере оборота информационной продукции и их защиты от злоупотреблений свободой распространения информации.

Модельным законом предусмотрены и иные принципы, которые в значительной степени согласуются с положениями Конвенции о правах ребенка и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В то же время те положения, которые приведены выше, как представляется, расставляют приоритеты несколько по-другому, нежели это сделано, например, в актах регулирования европейского сообщества.

При рассмотрении анализируемого законопроекта в обязательном порядке будут использоваться только те международные стандарты, которые приняты Республикой Беларусь как обязательные в силу императивных положений международных договоров, остальные принципы будут обозначаться как приводящиеся для сравнения регулирования или аргументации эксперта.

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВА ДЕТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ПОИСКА, ПОЛУЧЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Национальное законодательство Республики Беларусь содержит значительное число положений, как общих для всех граждан, так и тех, которые гарантируют права детей на получение информации и доступ к объектам культурного наследия, а также устанавливают требования к информации, доступной детям. Также необходимо отметить, что значительное внимание уделено отношениям между родителями и детьми, что также значимо для оценки взаимодействия государства и семьи в рамках реализации права ребенка на доступ к информации.

Статья 33 Конституции гарантирует свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Указанное положение основного закона запрещает монополизацию СМИ, а также цензуру.

Статья 51 Конституции провозглашает право на участие в культурной жизни. Это право обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием сети культурно-просветительных учреждений. В соответствии с этим же положением Основного закона, гарантируется свобода художественного, научного, технического творчества и преподавания.

Конституционные принципы находят отражение в законодательстве. Так, статья 5 Закона РБ «О средствах массовой информации»³¹ гарантирует каждому свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Статья 6

³¹ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 года № 427-З «О средствах массовой информации» Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.etalonline.by/Default.aspx?type=text®num=H10800427#load_text_none_1_1

Закона РБ «Об информации, информатизации и защите информации»³² провозглашает право осуществлять поиск, получение, передачу, сбор, обработку, накопление, хранение, распространение и (или) предоставление информации, пользование информацией.

Это же положение гарантирует гражданам Республики Беларусь 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 в порядке, установленном актами законодательства Республики Беларусь.

В качестве гарантии свободы информации, провозглашенной в Республике, необходимо особо выделить положение статьи 7 Закона «О средствах массовой информации», которое провозглашает запрет ограничения свободы массовой информации. В соответствии с ним не допускается незаконное ограничение свободы массовой информации в следующих формах:

«осуществление цензуры массовой информации, под которой понимается требование со стороны должностных лиц, государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц к юридическому лицу, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, информационному агентству, корреспондентскому пункту, главному редактору (редактору), журналисту, учредителю (учредителям) средства массовой информации предварительно согласовывать информационные сообщения и (или) материалы, за исключением случаев согласования с автором или интервьюируемым, распространения официальных информационных сообщений;

³² Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://etalonline.by/?type=text®num=h10800455#load_text_none_1_

вмешательство в сферу профессиональной самостоятельности юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации;

приостановление или прекращение выпуска средства массовой информации с нарушением требований законодательства Республики Беларусь;

принуждение журналиста средства массовой информации к распространению либо отказу от распространения информации;

нарушение прав журналиста средства массовой информации, установленных актами законодательства Республики Беларусь;

воспрепятствование в какой-либо форме законной деятельности учредителя (учредителей) средства массовой информации, юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, распространителя продукции средства массовой информации».

Помимо общих гарантий права граждан на свободу выражения мнения, установленных конституцией, законодательством о средствах массовой информации, необходимо отметить гарантии прав детей на формирование собственного мнения, получение информации, закрепленные как в Конституции, так и в законодательстве о правах ребенка. Так, статья 32 Конституции гарантирует право молодежи на духовное, нравственное и физическое развитие.

Закон «О правах ребенка»³³ в статье 11 формулирует право ребенка на получение, хранение и распространение информации, свободное выражение мысли следующим образом:

³³ Закон от 19.11.1993 № 2570-XII «О правах ребенка». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://belarus.news-city.info/docs/1993by/crxfnm-tcgkfnj68757.htm>

«Каждый ребенок имеет право на получение, хранение и распространение информации, свободу мнений, убеждений и их свободное выражение.

Каждый ребенок, способный формулировать свои взгляды, имеет право свободно их выражать по всем вопросам, которые его затрагивают, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с его возрастом...».

Гарантии прав ребенка в информационной сфере находят свое продолжение в статье 22 Закона, которая устанавливает ряд обязательств государства в сфере обеспечения прав и интересов детей. В числе позитивных обязательств со стороны государства – обеспечение доступа к информации, полезной и необходимой для развития ребенка, а именно создание «возможности приобщения к истории, традициям и духовным ценностям народа Республики Беларусь и достижениям мировой культуры». С этой целью поощряется создание государственных организаций и общественных объединений для развития способностей детей к науке и творчеству, осуществляется выпуск информационной продукции в различных форматах, обеспечивается их доступность.

Вторая существенная составляющая состоит в ограждении ребенка от информации, способной причинить ему вред. Статья 22 декларирует:

«Ребенок имеет право на защиту от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию».

Порядок реализации этого права статьей 22 не определяется, закон адресует к законодательству Республики Беларусь.

Статья 1 Закона предусматривает возможность ограничения прав и свобод ребенка, которое допускается только в случаях, предусмотренных

законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Наконец, в контексте рассматриваемой в законопроекте проблематики важно отметить, что законодательно предусмотрен высокий уровень ответственности семьи за ребенка. Упомянутая выше статья 32 Конституции содержит следующие базовые нормы:

«Родители или лица, их заменяющие, имеют право и обязаны воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении. Ребенок не должен подвергаться жестокому обращению или унижению, привлекаться к работам, которые могут нанести вред его физическому, умственному или нравственному развитию. Дети обязаны заботиться о родителях, а также о лицах, их заменяющих, и оказывать им помощь.

Дети могут быть отделены от своей семьи против воли родителей и других лиц, их заменяющих, только на основании решения суда, если родители или другие лица, их заменяющие, не выполняют своих обязанностей».

Статья 17 Закона «О правах ребенка» с соответствующим названием («ответственность семьи за ребенка») более развернуто формулирует обязанности родителей (иных законных представителей). Помимо прочего, они обязаны:

создавать необходимые условия для полноценного развития, воспитания, образования, укрепления здоровья ребенка и подготовки его к самостоятельной жизни в семье и обществе;

сопровождать детей, не достигших возраста шестнадцати лет, в период с двадцати трех до шести часов вне жилища либо обеспечивать их сопровождение совершеннолетними лицами;

Действующее законодательство Республики Беларусь устанавливает значительное число ограничений на распространение информации, которая может рассматриваться как способная причинить вред не только безопасности, но и нравственности общества.

В частности, Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» в статье 4 устанавливает в качестве одной из основ работы средств массовой информации защиту нравственности. В целях обеспечения реализации данного принципа средства массовой информации не должны допускать распространения информации, посягающей на нормы общественной морали. Журналисты средств массовой информации в своей деятельности должны неукоснительно соблюдать нормы профессиональной этики и общепринятые нормы морали.

Общие принципы находят отражение в ряде конкретных запретов, сформулированных в нескольких нормах закона. Так, пункт 2 статьи 9 предусматривает запрет на использование нецензурных слов и выражений в СМИ.

Статья 38 Закона о СМИ формулирует целый ряд запретов на распространение различных видов информации, включая:

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

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

использования и местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов;

информацию, направленную на пропаганду войны, экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности, порнографии, насилия и жестокости, а также другой информации, распространение которой способно нанести вред национальным интересам Республики Беларусь или запрещено законодательными актами Республики Беларусь.

Возможность расширения перечня запрещенной к распространению информации следует из положений статьи 49 Закона «О средствах массовой информации». Она предусматривает возможность вынесения средством массовой информации предупреждения контролирующим органом не только в случае распространения информации, указанной в статье 38 Закона, но и в том случае, когда средством массовой информации или Интернет-ресурсом распространена недостоверная информация, которая «может причинить вред государственным или общественным интересам». Решение вопроса об отнесении информации к недостоверной и причиняющей вред относится к компетенции не судебной инстанции, а государственного органа исполнительной власти. Получение нескольких предупреждений является основанием для приостановления деятельности СМИ и прекращения его деятельности в судебном порядке.

Необходимо отметить, что ограничения, наложенные законодательством о средствах массовой информации, применяются не только к «традиционным» СМИ, таким как печатные издания и телеканалы, но и к Интернет-ресурсам, причем как зарегистрированным в качестве средств массовой информации, так и не имеющим такого статуса. При этом Закон устанавливает административную процедуру для ограничения доступа к Интернет-ресурсам, нарушающим законодательство о СМИ.

Закон «О средствах массовой информации» в статье 52 предусматривает исключение ответственности журналистов и редакции за распространение сведений, не соответствующих действительности, если эти сведения:

- 1) получены от государственных органов, иных государственных организаций, их должностных лиц, а также содержатся в официальных информационных сообщениях и (или) материалах;
- 2) получены от информационных агентств при условии наличия ссылок на данные информационные агентства;
- 3) получены от политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, а также содержатся в официальных информационных сообщениях и (или) материалах пресс-служб политических партий, других общественных объединений и иных юридических лиц;
- 4) являются дословным воспроизведением официальных выступлений должностных лиц государственных органов;
- 5) содержатся в информационных сообщениях и (или) материалах телевизионных и радиовещательных средств массовой информации, выходящих в эфир без предварительной записи.

С законом о СМИ перекликаются положения Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Его статья 6 указывает, что:

«Право на информацию не может быть использовано для пропаганды войны или экстремистской деятельности, а также для совершения иных противоправных деяний».

Статья 17 Закона предусматривает несколько видов информации, распространение или предоставление которой ограничено:

информация о частной жизни физического лица и персональные данные;

сведения, составляющие государственные секреты;

служебная информация ограниченного распространения;

информация, составляющая коммерческую, профессиональную, банковскую и иную охраняемую законом тайну;

информация, содержащаяся в делах об административных правонарушениях, материалах и уголовных делах органов уголовного преследования и суда до завершения производства по делу;

иная информация, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь.

Статья 28 обозначенного закона предписывает, что информация, распространение и (или) предоставление которой ограничено, не отнесенная к государственным секретам, должна обрабатываться в информационных системах с применением системы защиты информации, аттестованной в порядке, установленном Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь.

В составе законодательных актов, способствующих запрету распространения неразрешенной информационной продукции необходимо также выделить положения Закона РБ «О культуре в Республике Беларусь»³⁴, которые устанавливают ограничения права на реализацию результатов творческой деятельности. Статья 6 закона предусматривает, что из общего правила о свободе творчества и принципа невмешательства государства и иных лиц в такую свободу могут быть сделаны изъятия, в тех случаях, когда результаты творческой деятельности:

- могут быть направлены против суверенитета Республики Беларусь, вызывают к насильственному захвату государственной власти или изменению конституционного строя;

³⁴Закон Республики Беларусь от 4 июня 1991 года № 832-XII «Об культуры ў Рэспубліцы Беларусь». Текст закона на белорусском языке доступен в сети Интернет на сайте Национального центра правовой информации Республики Беларусь: <http://etalonline.by/?type=text®num=v19100832>. Перевод на русский язык выполнен экспертом.

- содержат и распространяют сведения, которые позорят честь и достоинство Президента Республики Беларусь, руководителей государственных органов, статус которых установлен Конституцией Республики Беларусь;

- пропагандируют войну, насилие и жестокость, социальную, национальную, религиозную, расовую исключительность, нетерпимость или вражду, порнографию, подстрекают к совершению преступлений;

- содержат информацию о способах убийства человека, изготовлении устройств и средств убийства;

- могут нанести урон здоровью и нравственности человека.

Перечень не является закрытым, он может быть расширен в других случаях, предусмотренных законодательными актами. Статья 9 Закона устанавливает отсылочную норму к подзаконным актам Правительства Республики Беларусь. Именно в его компетенции находится принятие решений о порядке запрещения распространения результатов культурной деятельности и об определении органов, уполномоченных принимать соответствующие решения. Гарантией прав субъектов культурной деятельности является норма, в соответствии с которой решение об отнесении результатов творческой деятельности к числу запрещенных может быть обжаловано в судебном порядке.

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ»

Анализируемый законопроект содержит 6 статей, положения которых предполагают корректировку в формате изменений или дополнений в 4 действующих законах Республики Беларусь, а также содержат переходные положения. Ниже приводится анализ общей концепции законопроекта и комментарии по отдельным блокам вопросов, затронутых законопроектом, с рекомендациями по улучшению текста законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь, международными стандартами свободы слова и выражения мнения, в целях принятия применимого на практике закона.

Содержание законопроекта, его идеология в некоторой степени перекликается с теми моделями внедрения инструментов защиты детей от потенциально вредной информации, которые существуют в других странах – участницах ОБСЕ. Как правило, логика построения системы защиты детей в таких странах основана на приведенных выше международных стандартах, выверена и складывается по описанному ниже логическому сценарию. Национальным законодателем:

- выделяется перечень сведений, которые в принципе не могут быть доступны детям (содержание и объем могут варьироваться от страны к стране, так как обусловлены историческими, традиционными и культурными причинами) и определяется круг тем, информация по которым должна быть доступна в ограниченном объеме, а именно для определенных возрастных групп детей с учетом их возраста;

- вводятся принципы и механизмы классификации информационной продукции для того, чтобы производители и распространители имели

инструментарий для разграничения информационной продукции по возрастным группам; формируются правила и условия проведения экспертизы информационной продукции в тех случаях, когда отнесение продукции к той или иной категории затруднено;

- устанавливаются правила маркировки и оборота информационной продукции, которая может быть доступна детям;

- формируются инструменты контроля за соблюдением законодательства, при этом упор делается именно на общественные структуры, обеспечивающие баланс интересов общества и права на свободу выражения мнения, которые должны быть правильно уравновешены.

Важным является то обстоятельство, что для проведения классификации информационной продукции должны привлекаться независимые эксперты, действующие в рамках процедурно прописанных правил проведения экспертизы. Еще одно существенное обстоятельство, которое должно приниматься во внимание, состоит в том, что так как классификация информационной продукции вводится на момент, когда у общества уже накоплен существенный культурный потенциал, для сохранения самобытности и культурного наследия должны делаться определенные исключения в отношении имеющих существенное значение для общества творческих работ, появившихся до введения четких требований к содержанию и не подлежащих цензурированию или какой-либо переработке.

Так как регулирование системы отношений по поводу защиты детей от вредной информации носит комплексный характер, как правило, объединение соответствующих правовых норм происходит на базе принятия единого законодательного акта, посвященного именно теме защиты детей. В качестве примера можно сослаться на опыт Российской Федерации,

принявшей Федеральный закон от 29.12.2010 года «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».³⁵

Несмотря на то, что законодатели Республики Беларусь не пошли по вышеуказанному пути принятия единого законодательного акта, вопрос системности регулирования не был ими проигнорирован. Анализируемый законопроект носит комплексный характер, устанавливая изменения целого ряда законодательных актов (а именно четырех). Безусловно, позитивным является то обстоятельство, что интенция законодателя состоит в создании полноценной системы регулирования, учитывающей различные факторы информационных отношений в обществе. Корректируется как основной отраслевой акт – «О правах ребенка», так и иные законы, в разных аспектах регулирующие информационные отношения.

Вместе с тем достаточно очевидным представляется то обстоятельство, что целый ряд вопросов не урегулирован вообще или нормы сформулированы настолько фрагментарно, что говорить о балансе интересов и конституционно охраняемых ценностей не приходится.

В частности, законопроектом предусмотрена обязательность классификации информационной продукции, однако при этом правил, условий и порядка классификации не предусмотрено в принципе. Установлена лишь отсылочная норма, в соответствии с которой осуществление классификации фильмов осуществляется в соответствии с законодательством Беларуси о культуре (статья 4 законопроекта), при этом принципы и правила классификации массово-информационной продукции отсутствуют вообще. Единственное уточнение состоит в том, что классификация продукции выполняется производителем и

³⁵ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу <http://base.garant.ru/12181695/>

распространителем информационной продукции до начала ее распространения на территории РФ.

Вышеописанный подход, как представляется, находится в существенном противоречии с принципами международного права, в том числе с принципом определенности регулирования. Смысл классификации продукции состоит в том, чтобы ограничить доступ к ней несовершеннолетних, дифференцировав уровень доступной информации в зависимости от возраста ее реципиента. Наиболее значительным и важным вопросом является правильная оценка содержания информации и отнесение ее к той или иной возрастной категории. Это нужно не только для того, чтобы ребенок был защищен от информации, которая может быть ему вредна, но и для того, чтобы его право на получение информации в результате введения возрастных классификаторов не было несоразмерно ограничено. Необходимо принимать во внимание, что законопроектом установлен перечень видов информации, распространение которой запрещено в принципе. В таких условиях, не имея возможности четко проанализировать критерии отделения частично разрешенной от неразрешенной информации, субъекты информационных отношений будут вынуждены «страховать» себя, применяя более строгие ограничения во избежание риска быть признанным распространившим незаконную информацию. Тем самым стимулируется самоограничение субъектов отношений в принятии решений об опубликовании той или иной информации.

Важно отметить, что в случае принятия законопроекта в его нынешнем виде инициатор распространения той или информации не будет иметь возможности обратиться к экспертам для того, чтобы получить юридически значимый документ или заключение, подтверждающие, что классификация той или иной информационной продукции была проведена субъектом информационных отношений корректно. Институт экспертизы, деятельность

которого является фундаментальной основой системы классификации информационной продукции, законопроектом лишь единожды упомянут, его правовой статус никаким образом не определен.

Между тем, к регулированию экспертизы может быть предъявлено большое число требований. Она должна стать добровольной (проводиться как по инициативе органов управления, так и по инициативе производителей и распространителей информационной продукции), транспарентной (достигается путем ведения открытого реестра экспертов, публикации экспертных заключений), независимой (допускается финансирование экспертизы как за счет бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов экспертизы), ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов).

Нельзя не отметить, что даже при утверждении сколь угодно детализированного описания той информации, которая подлежит ограничению или запрету, полного и исчерпывающего инструментария для рядового субъекта информационных отношений, позволяющего безошибочно разграничивать информацию по категориям, создано быть не может. В отсутствие независимого оценщика, авторитет которого признан законом – эксперта, в случае наличия сомнений у инициатора распространения информации у него останется лишь одна возможность – воздержаться от распространения спорной информации. Как представляется, такая ситуация является непродуктивной в контексте гарантирования права граждан Республики Беларусь на распространение информации и создает угрозу сужения свободного информационного поля.

Следующим «выпадающим» звеном законопроекта стала тема регулирования оборота информационной продукции. Очевидно, что разные медиа среды обладают разной спецификой в распространении информации и сведений. Она определяется как техническими особенностями, так и спецификой аудитории, возможностями коммуникации с такой аудиторией, и

т.п. Именно поэтому при формулировании правил оборота информационной продукции выделяются общие принципы для всех участников и специфические – для электронных медиа, прессы, Интернета и иных форм распространения.

Еще один важный элемент, которого не хватает в предлагаемом регулировании, – это следующий из приведенных выше международных стандартов принцип, в соответствии с которым вводимое регулирование должно стимулировать разработку принципов защиты детей органами саморегулирования и представителями индустрии. Законопроект следует общему принципу белорусской правовой системы, в соответствии с которым регламентные и контрольные функции осуществляются в рамках компетенции именно государственных органов. В частности, законопроектом предусмотрено формирование критериев классификации информационной продукции Советом Министров Республики Беларусь (статья 4 проекта). Как представляется, участие в деятельности данного органа представителей организаций, защищающих интересы семьи, индустрии информационного рынка, медийных структур при формировании классификации информационной продукции будет крайне затруднено. Как следует из корректируемых законопроектом, а также иных законодательных актов Республики Беларусь, консультативно-совещательные и иные экспертные органы при государственных органах могут обладать рекомендательными функциями, но не принимают обязательных решений. Проектом закона не предусмотрена возможность делегирования каких-либо полномочий государственного органа саморегулируемым или иным профессиональным организациям. Те же полномочия совещательных органов по общественному контролю, которые предусмотрены действующими законами, представляют собой очень усеченную версию участия представителей профессионального сообщества в процессе исполнения закона, так как позволяют только лишь

способствовать государственному контролю, а не разработке стандартов работы отрасли.

Наиболее проработанные положения законопроекта относятся к двум блокам отношений: 1) описанию той информации, распространение которой запрещено среди детей, и той, распространение которой может быть ограничено для отдельных возрастных групп; 2) формированию для средств массовой информации правил распространения информации с обозначением знаком информационной продукции.

Анализ положений, вводящих запрет на распространение среди детей ряда сведений (статья 4 законопроекта), необходимо предварить общим замечанием о том, что введение в закон видов информации, запрещенных для распространения среди детей, без формирования достаточной нормативной базы для классификации и экспертизы информационной продукции представляется недопустимым, так как установит слишком значительный потенциал ограничения свободы информации. В качестве еще одного замечания предварительного характера нужно упомянуть, что, как указывалось ранее, законодательство Республики Беларусь содержит значительное число ограничений и запретов в отношении разных видов информации. При этом формулировки таких запретов могут частично пересекаться с содержащимися в анализируемом законопроекте, но не совпадать в полном объеме. Это, в свою очередь, может привести к формированию избыточных запретов и некорректной правоприменительной практики. Третье общее заключение также следует из выраженных ранее соображений и состоит в том, что так как участие представителей общества в мониторинговой и контрольной деятельности не предусмотрено, то возможность некорректного применения государственными контрольными органами даже выверенных формулировок в силу их субъективности ощутимо возрастает.

Тем не менее, в качестве последнего общего наблюдения в отношении определений видов запрещенной к распространению среди детей информации можно указать, что в целом и общем формулировки представляются достаточными выверенными. Как представляется, это обусловлено тем, что при формировании перечня рассматривался и был принят во внимание опыт Российской Федерации, воплощенный при создании и последующей доработке Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

Некоторые комментарии, тем не менее, относятся к формулированию запретов в законодательстве, анализа требует их соответствие принципам определенности и понятности закона, которым установлено ограничение.

Так, недостаточно выверенной представляется категория информации, «провоцирующей на антиобщественные и противоправные действия». Сам по себе критерий противоправности и «антиобщественности» является нечетким, он может толковаться чрезмерно широко. Корректнее было бы использовать термин «информация, подстрекающая к совершению преступлений», уже устоявшийся в правовой системе в рамках действия Закона РБ «О культуре». Однако даже такая концепция допускает вопрос о том, не является ли такая формулировка слишком широкой и непропорциональной целям законопроекта. Например, существует значительное число произведений мировой литературы и кинематографии, построенных на противопоставлении моральных идеалов и закона, в которых герои во имя защиты семейных ценностей или в целях выхода из сложной жизненной ситуации совершают правонарушения, и даже преступления. При этом, исходя из того, что такие герои являются положительными, можно говорить о том, что авторы произведений оправдывают их противоправную деятельность. Запрет распространения таких произведений является чрезмерным и не оправдывается целями, поставленными законопроектом. Возможно, более адекватным было бы использование термина «информация,

оправдывающая допустимость совершения преступлений и подстрекающая к их совершению».

Также видится необходимым отметить, что такая категория вредной информации, как «дискредитирующая институт семьи» является размытой, ее применение не может полностью соответствовать такому критерию, как формальная определенность предписания, установленная законом. Составляющие социальный институт семьи категории могут по-разному пониматься различными социальными, религиозными группами и даже отдельными индивидуумами. Выработать единый подход к этому понятию если и возможно, то непросто. Трактовка предлагаемого нормоположения может привести к обратным результатам, а именно к конфликтам и спорам в обществе. Следует либо предоставить более точное и исчерпывающее описание категории информации, либо воздержаться от ее использования.

Еще одна категория вызывает вопрос о возможности ее применения в контексте существующего законодательства. Это запрет использования ненормативной лексики. Несмотря на то, что на уровне базового представления, что относится к категории такой информации более-менее понятно, перечня слов, относящихся к ненормативной лексике в законодательстве нет. Таким образом, создается возможность необоснованно широкого толкования и применения положений законодательства. Кроме того, принимая во внимание то, что запрет распространения такой информации является абсолютным, возникает вопрос, какова будет судьба тех литературных или кинематографических произведений, которые уже были созданы и содержат те слова, которые являются ненормативными (будут признаны таковыми). Разумеется, оборот такой продукции, которая уже выпущена в свет на момент принятия закона не будет запрещен. Однако какова судьба переиздания книг, проката фильмов, содержащих недозволенные слова, не совсем понятно.

Также необходимо отметить, что многие положения законопроекта в части описания запрещенной к распространению информации содержат такие понятия и слова, трактовка которых может быть затруднена в силу субъективности процесса восприятия каждым конкретным человеком. То, что одним человеком (ребенком) воспринимается как оправдывающее (обосновывающее, отрицающее) те или иные действия, другим так воспринято не будет. Именно поэтому порядок проведения экспертизы информационной продукции и осуществления контроля за соблюдением положений законодательства о защите детей от вредной информации является крайне важными для данного законопроекта.

Законопроектом предусматривается две корректировки действующего законодательства о средствах массовой информации. В соответствии с первой, в обязанности редакции и (или) распространителя средства массовой информации входит обозначение информационной продукции маркировкой – знаком информационной продукции, присвоенным по результатам классификации. Данное положение сложно охарактеризовать, так как отсутствие в законе правил и процедур, предваряющих маркировку (например, классификации), не позволяет оценить сложность или простоту вытекающих из процедур действий.

Вторая корректировка закона о СМИ более существенна, она позволяет изъять из обязанностей редакций средств массовой информации маркировку продукции в целом ряде случаев. Таковыми являются ситуации распространения продукции радиовещательных средств массовой информации; телепередач, транслируемых в прямом эфире; телепередач информационно-аналитического, информационного, культурно-просветительного, спортивного и духовно-просветительного характера; печатных средств массовой информации, специализирующихся на распространении информации общеполитического, научного, производственно-практического, нормативного, массово-политического,

официального, духовно-просветительного, справочного, реферативного и статистического характера.

С одной стороны, такая модификация закона о СМИ может быть расценена в позитивном ключе, так как по сути она означает отсутствие необходимости в классификации некоторых видов массовой информационной продукции, а следовательно, устранение ограничений на оборот общественно значимой информации в средствах массовой информации. С другой стороны, наличие послаблений в отношении маркировки не означает освобождения СМИ от ответственности за распространение информации, запрещенной среди детей. При этом даже для средств массовой информации, выходящих в прямом эфире, исключения в отношении распространения запрещенной информации не сделано. Это может свидетельствовать о наличии потенциальной угрозы привлечения к ответственности редакций СМИ за совершение деяний, которые не могли быть предотвращены и проконтролированы журналистами, то есть об угрозе свободе выражения мнения. Для преодоления опасности необоснованного привлечения средств массовой информации к ответственности необходимо внести изменения в статью 52 Закона «О средствах массовой информации». Ответственность редакции и журналиста должна быть исключена не только в случае распространения недостоверной информации, но и такой, которая хотя и соответствует действительности, но запрещена к распространению в соответствии с законодательством о защите детей от вредной информации.

Еще одна проблема, которая становится очевидной при рассмотрении вопроса об освобождении СМИ от обязательной маркировки, это нерешенность вопроса о защите культурного наследия. Закон не изымает из сферы регулирования оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества. Между тем, очевидно, что в произведениях, составляющих объекты всемирного культурного наследия, может быть

обнаружена информация, подпадающая под категорию запрещенной или ограниченной к распространению в соответствии с определением законопроекта. Это создаст угрозу нарушения государством обязательств, принятых им на себя в соответствии с положениями статьи 22 Закона «О правах ребенка», состоящих в обеспечении возможности приобщения к истории, традициям и духовным ценностям народа и достижениям мировой культуры. Для преодоления потенциальной угрозы объектам культурного наследия (существующих на любых носителях), нужно ввести изъятия в законопроект, предусмотрев для реализации соответствующего положения создание перечня объектов культурного наследия.

Принимая во внимание те замечания, которые сделаны в отношении неполноты регулирования, предложенного законопроектом, исходя из опыта стран – участниц ОБСЕ ³⁶, а также с учетом иных рекомендаций, представленных в настоящем исследовании, представляется необходимым установить более продолжительный переходный период, в течение которого будет осуществляться подготовка к реализации предложенных законопроектом мер (оптимальным представляется один год с даты принятия закона). В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения реального функционирования закона институты (подготовлена нормативная, институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, утверждены регламенты, подготовлены необходимые реестры, проработаны с представителями профессиональной индустрии необходимые корректировки, уточнения и комментарии закона, проведена разъяснительная работа с представителями рынка распространения информационной продукции).

³⁶ Позитивным в этом смысле представляется опыт Российской Федерации, где закон со сходным предметом регулирования был введен в действие по истечении 1 года с момента принятия. За это время был подготовлен ряд поправок, устраняющих сложившийся дисбаланс регулирования. В частности, был пересмотрен порядок оборота информационной продукции в сети Интернет.

На основании вышеизложенного, экспертом могут быть сделаны следующие рекомендации:

- Законопроект требует существенной переработки в части установления правил, условий и порядка классификации информационной продукции, оборота информационной продукции, формирования полноценного института экспертизы информационной продукции, обеспечения участия представителей общества и индустрии в осуществлении контроля за соблюдением законодательства о защите детей от вредной информации.
- Формулировки законопроекта в отношении видов информации, запрещенной к распространению среди детей, могут быть усовершенствованы для обеспечения большей свободы информации с сохранением защиты интересов детей.
- Для применения закона требуется дополнительная корректировка Закона «О средствах массовой информации», а именно статьи 52. Ответственность редакции и журналиста должна быть исключена не только в случае распространения недостоверной информации, но и такой, которая хотя и соответствует действительности, но запрещена к распространению в соответствии с законодательством о защите детей от вредной информации.
- Для преодоления потенциальной угрозы объектам культурного наследия, существующим на любых носителях, нужно ввести изъятия в законопроект, указав, что требования о классификации, маркировке и запрещении продукции не применяются к объектам культурного наследия Республики Беларусь.
- Для успешного внедрения закона в правовое поле необходимо установить более продолжительный переходный период, в течение которого будет осуществляться подготовка к реализации предложенных законопроектом мер (оптимальным представляется один год с даты принятия закона).