

**РУКОВОДСТВО ПО ОСВЕЩЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
КАМПАНИЙ ЭЛЕКТРОННЫМИ СРЕДСТВАМИ
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СТРАНАХ С РЕЖИМОМ
ПЕРЕХОДНОЙ ДЕМОКРАТИИ**



ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

СОДЕРЖАНИЕ:

ВСТУПЛЕНИЕ.....	5
ВСТРЕЧАЮЩИЕСЯ СОКРАЩЕНИЯ	6
ПРЕДИСЛОВИЕ	7
ГЛАВА 1. Содержание проблемы освещения выборов средствами массовой информации в странах с режимом переходной демократии	11
Введение	11
1.1. Свобода выражения мнений в избирательном процессе	13
1.2. Содержание права на свободное выражение мнений через средства массовой информации.....	14
1.3. Различные условия перехода к демократии	15
1.4. Различия в условиях разных стран и их воздействие на роль электронных СМИ	16
ГЛАВА 2. Проблемы, влияющие на способность средств массовой информации свободно вести критику, проводить расследования и осуществлять свою деятельность в ходе избирательного процесса.....	18
Введение	18
2.1. Прямая цензура или вмешательство правительства.....	19
2.2. Запугивание, нападение и неспособность правительства защитить средства массовой информации	22
ГЛАВА 3. Доступ участников избирательных кампаний к электронным СМИ.....	25
Введение	25
3.1. Способы обращения к избирателям через электронные СМИ.....	25
3.2. Количество прямого эфирного времени, предоставляемого для программ предвыборной агитации	26
3.3. Время трансляции программ прямой предвыборной агитации.....	27
3.4. Финансирование доступа политических партий к электронным СМИ... ..	28
3.5. Методы распределения эфирного времени.....	33
3.6. Вопросы, связанные с применением методов распределения эфирного времени	37
ГЛАВА 4. Проблемы освещения избирательных кампаний в информационных программах	39
Введение	39
4.1. Несбалансированный подход	39
4.2. Дифференциация деятельности государственных чиновников и предвыборной агитации кандидатов	41
4.3. Манипуляции процессом освещения предвыборной кампании	41
4.4. Специальные информационные программы	42
4.5. Опрос общественного мнения и прогнозирование результатов выборов	44

4.6. Зарубежные средства массовой информации и кабельное телевидение	45
ГЛАВА 5. Обучение избирателей и специальные вопросы.....	47
Введение	47
5.1. Обучение избирателей	47
5.2. Особая важность освещения избирательной кампании для малочисленных народов, коренного населения и женщин-избирателей	48
5.3. Выборы в местные органы власти.....	49
5.4. Национальные плебисциты и референдумы	50
ГЛАВА 6. Механизмы выработки политики, касающейся освещения избирательных кампаний электронными СМИ	51
Введение	51
6.1. Правительственные механизмы	51
6.2. Саморегулирование.....	52
6.3. Наблюдение за освещением избирательной кампании в средствах массовой информации и общественная деятельность.....	53
ГЛАВА 7. Международное право, сравнительное правоведение и стандарты применения правовых норм	55
Введение	55
7.1. Международное право и сравнительное правоведение	58
7.1.1. Право на участие в политической жизни.....	58
7.1.2. Свобода политических дебатов в качестве фундаментального права.....	60
7.1.3. Роль прессы в информировании населения и контроле действий правительства.....	62
7.1.4. Свобода выражения мнений: права политических партий и отдельных лиц на доступ к правительственным электронным средствам массовой информации в ходе избирательных кампаний	65
7.1.5. Отсутствие дискриминации и обязательность соблюдения баланса: обязательства контролируемых средств массовой информации по опубликованию точек зрения оппозиций.....	68
7.1.6. Право на ответ, исправление или опровержение в правительственных средствах массовой информации.....	71
7.1.7. Ограничения на ответственность средств массовой информации за перепечатку незаконных заявлений	72
7.1.8. Политическое волеизъявление может быть ограничено только в силу чрезвычайных причин	75
7.1.9. Увеличение степени защиты критики политиков и правительства	77
7.1.10. Повышение степени защиты выражения политических мнений	77
7.1.11. Право на эффективную судебную защиту	78
7.1.12. Правительственные обязательства по обеспечению безопасности персонала средств массовой информации и соответствующих помещений.....	79

7.1.13. Особые меры на те случаи, когда свобода волеизъявления была ранее ограничена без должных на то оснований	81
7.2. Практика межправительственных и неправительственных организаций.....	81

ГЛАВА 8. Правила освещения избирательных кампаний электронными СМИ в странах с режимом переходной демократии	84
Введение	84
Основные положения правил.....	87
Правило 1: Обязанность правительственных СМИ по предоставлению обществу информации по всем связанным с выборами вопросам	89
Правило 2: Обязанность сохранять взвешенность и беспристрастность...90	
Правило 3: Специальные обязанности в случае действия законов, ограничивающих свободу выражения мнений.....	91
Правило 4: Обязанность властей по отражению нападок на средства массовой информации и защите их персонала и имущества	92
Правило 5: Устранение ранее существовавших ограничений.....	93
Правило 6: Ограничение ответственности средств массовой информации	96
Правило 7: Ответы, опровержения и отказ от ранее сделанных заявлений	98
Правило 8: Выпуски новостей.....	99
Правило 9: Передачи в прямом эфире	103
а) Предоставление эфирного времени партиям.....	104
б) Принятие решений об объеме предоставления эфирного времени.....	108
в) Планирование трансляций в прямом эфире.....	109
г) Процесс предоставления интервалов эфирного времени.....	109
д) Финансирование передач в прямом эфире	110
Правило 10: Специальные информационные программы	112
Правило 11: Образовательные передачи для избирателей.....	114
Правило 12: Опросы общественного мнения и прогноз результатов выборов	116
Правило 13: Механизм регулирования вещания и принятие мер по жалобам.....	118
Правило 14: Опротестование в судебном порядке	121
Правило 15: Плебисциты и референдумы	122
Правило 16: Местные выборы	123
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	124
ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ	133
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	137
ПЕРЕЧЕНЬ ПУБЛИКАЦИЙ	138
СВЕДЕНИЯ О ЦЕНЗУРЕ	142
ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЙ И СУДЕБНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО	145
ДРУГИЕ ПУБЛИКАЦИИ	147

ВСТУПЛЕНИЕ

Главы с 1 по 6 данного пособия были разработаны для «АРТИКЛЯ 19» Патриком Мерлоу после того, как он оставил должность консультанта в юридической фирме Helleh, Ehrman, White & McAulliffe в Сан-Франциско, Калифорния.

Сандра Коливер, директор юридической программы «АРТИКЛЯ 19», осуществляла общую редакцию и написала 7 и 8 Главы при содействии Патрика Мерлоу.

Мы выражаем особую благодарность Эдварду Фаухи, исполнительному продюсеру компании "Concord Communications Group", бывшему исполнительному директору, ответственному за проведение президентских дебатов в 1988 и 1992 годах корпорации "CBS News"; Ларри Гарберу, бывшему в то время старшим сотрудником Национально-демократического института международных отношений по вопросам выборного процесса; Аллану Протероу, управляющему директору корпорации CBE, "Service, Sound and Vision Corporation", а также бывшему директору корпорации "BBC News"; Дэвиду Вебстеру, председателю Ассоциации "Трансатлантический диалог по Европейскому радио- и телевидению" за комментарии, предоставленные в ходе разработки настоящего пособия. Сотрудники «АРТИКЛЯ 19» также выражают глубокую признательность за консультации и содействие Хуану Мануэлю Гарсиа-Пассаласка, юристу, журналисту и преподавателю Йельского университета; Дэвиду Хартману, президенту корпорации "Rodman Down Inc" и бывшему сотруднику корпорации "ABC News"; Кристоферу Симпсону, профессору Американского университета по коммуникациям. Международная группа по правам человека и Национальный институт международных отношений также оказали важное содействие в подготовке докладов и других ценных материалов для этого пособия.

Вестминстерский фонд за демократию и Европейский фонд по правам человека оказали финансовую поддержку _____
_____. Вестминстерский _____
_____.

Пособие было отредактировано Энн Наутон и Хелен Дербишир. Элизабет Шофилд отвечала за корректировку текста, а Сюзан Йорк была ответственной за оформление и печать.

_____ русского издания пособия осуществил _____
_____, _____
_____ «_____ 19» _____
_____.

Библиография русского издания в познавательных целях представлена в русском переводе.

ВСТРЕЧАЮЩИЕСЯ СОКРАЩЕНИЯ

Африканская хартия

Американская конвенция

ВВС

СБСЕ

Европейская конвенция

Международная конвенция

ЧП

НПО

ОАГ

ОАЕ

Всеобщая декларация

СК

ООН

ФКС ФРГ

Африканская хартия по правам человека и народов

Американская конвенция по правам человека

Британская вещательная корпорация

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, ныне ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Европейская конвенция по правам человека

Международная конвенция по правам человека

Член парламента

неправительственная организация

Организация американских государств

Организация африканского единства

Всеобщая декларация прав человека

Соединенное Королевство

Организация Объединенных Наций

Федеральный конституционный суд ФРГ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Это пособие должно внести вклад в развитие сложной проблемы, связанной с освещением избирательной кампании электронными средствами массовой информации в странах с режимом переходной демократии. Стремительный подъем демократического движения во всем мире за последние годы - от Албании до Замбии, а также во многих других странах - часто заставлял правительства этих стран и международные организации врасплох. Главное требование демократических движений, выступающих за свободные и справедливые выборы, заключалось в получении доступа к телевидению и радиовещанию.

Некоторые страны, переживающие переходный период, возвращаются к демократическому строю после периода правления диктатуры. В некоторых из них существуют прочные политические партии, знающие, что такое выборная борьба, также имеется пресса, осознающая, какую роль играет свобода слова в борьбе за реализацию избирательного права. Чили, где в течение 100 лет непрерывно существовала конституционная демократия, прерванная на 16 лет военным режимом, является примером таких стран.

Другая группа стран переходного периода имеет слабые демократические традиции, там отсутствует опыт проведения многопартийных выборов. Монголия - это всего лишь один пример стран такой категории. Большинство стран с режимом переходной демократии находятся посередине указанного спектра. Совсем необязательно, что отличительные особенности таких стран осложняют или облегчают процесс перехода к демократии. Они однако показывают, что не существует простых или однотипных решений проблем, стоящих перед демократическими странами переходного периода.

Одно объединяет все эти страны - это ведущая роль электронных средств массовой информации и общего принципа свободы волеизъявления. Уважение таких ценностей, как свобода волеизъявления особенно в ходе предвыборной кампании, является краеугольным камнем для обеспечения победы демократии.

Страны с режимом переходной демократии сталкиваются с проблемами, которые обычно не стоят перед государствами с прочными демократическими традициями и которые связаны с обеспечением справедливого и объективного освещения в электронных средствах массовой информации хода предвыборной кампании. Во многих демократических государствах переходного периода сильно ощущается потребность в программах подготовки избирателей. Избиратели могут потребовать более надежного обеспечения тайны голосования, предоставления большего объема информации о порядке регистрации и голосования. Телевидение и радио обычно находятся под контролем

правительства, они также могут находиться в распоряжении управляющих, лояльно настроенных к власти или симпатизирующих правящей партии.

Сотрудникам электронных СМИ может не хватать опыта в освещении выборного процесса, проведении объективных интервью или проведении политических дебатов. Возможно, будет сложно оценить реальную поддержку избирателей тех или иных партий и кандидатов и, таким образом, обеспечить предоставление эфирного времени в зависимости от степени поддержки электората. Оппозиционные партии, даже ведущие, могут не иметь достаточно средств для подготовки рекламных программ, которые смогли бы в профессиональном плане соперничать с программами партии, стоящей у власти. Боязнь физической расправы или профессиональной критики может испугать журналистов и помешать распространению материалов, в которых негативно отражается деятельность кандидатов от правящей партии, или же заставит их чрезмерно большое внимание уделять таким кандидатам.

Такая ситуация встречается и в странах с прочными демократическими традициями, но наибольшее остроту она приобретает в странах с режимом переходной демократии. Обязанности правительства и правительственных средств массовой информации заключаются в обеспечении доведения до избирателей достаточной, сбалансированной информации, что позволит им использовать свое право на осознанный выбор. Такое обязательство остается в силе независимо от того, на каком этапе демократического развития находится страна. В то же время избиратели в странах с режимом переходной демократии не имеют опыта в проведении выборов, а механизм передачи объективной и сбалансированной информации еще не сложился. Подробно разработанные принципы и правила освещения выборного процесса в электронных СМИ особенно важны для стран новых демократий.

Настоящее пособие разработано на основе опыта, изученного в странах как с режимом переходной демократии, так и с более зрелыми демократическими традициями, в нем так же были учтены принципы международного права. Пособие составлено в связи с повышенным интересом политических партий, телевизионных и радиовещательных компаний, а также неправительственных независимых групп наблюдателей за выборами в странах с режимом переходной демократии, международных обозревателей к этим процессам и их желанием иметь некое руководство по проблемам освещения избирательных компаний электронными СМИ, основанное на международном праве и практике. Правила предлагаемые в данном руководстве были разработаны при консультационном содействии ряда экспертов в области выборов и освещения выборного процесса в средствах массовой информации различных институтов и стран. Настоящее руководство ни в коем случае не является всеобъемлющим, оно лишь

указывает на те области, которые требуют дальнейшего изучения, анализа и обсуждения.

Первые шесть глав пособия основаны на фактических материалах, полученных из отчетов международных групп наблюдателей за выборным процессом целого ряда известных организаций. Исследования проводились с конца 1992 по начало 1993 года на основе отчетов международных групп наблюдателей из 31 организации, которые участвовали в 56 выборах в 41 стране. Такие отчеты позволили получить важную информацию об историческом и политическом характере различных выборов, а также данные о статусе свободы волеизъявления и роли средств массовой информации в выборном процессе. Несмотря на то, что большинство отчетов прямо не рассматривало вопросы роли электронных СМИ, мы с уверенностью можем сказать, что объем и глубина примеров достаточны для того, чтобы получить существенную информацию, отражающую проблемы, стоящие перед электронными СМИ, а также чтобы определить мероприятия, проводимые правительствами стран для планомерного поощрения или поправки принципов объективности при освещении выборного процесса. Для того, чтобы не допустить необъективности и предвзятости в освещении этих проблем, нами были получены отчеты из достаточно большого количества разнообразных организаций.

Глава 7 содержит сравнительно-правовой анализ международных и национальных правовых режимов, закрепляющих право свободы политического волеизъявления, включая право партий и кандидатов свободно выражать собственное мнение через средства массовой информации, а также право избирателей знакомиться с такими взглядами. В главе также рассматриваются вопросы права граждан на получение достаточной, сбалансированной информации для полноценного участия в выборах. Глава включает краткий анализ вопросов технического содействия и проведения наблюдения за ходом выборного процесса со стороны межправительственных и неправительственных организаций.

Глава 8 содержит непосредственно сами правила с комментариями и ссылками на наиболее характерные законы, нормативы и общепринятую практику, которые освещались в предыдущих главах. Правила анализируют обязательства правительств и правительственных средств массовой информации по отношению к трем видам освещения выборного процесса в электронных СМИ: (1) передачи в прямом эфире, над которыми политические партии или кандидаты осуществляют полный редакторский контроль; (2) интервью, дебаты, собрания кандидатов, дискуссионные радио- и телепрограммы, образовательные передачи для избирателей и подобные программы, а также (3) выпуски новостей.

Правила рассматривают обязательства правительств в отношении информирования избирателей; отмены законов, ограничивающих свободу

волеизъявления; воздержание от введения цензуры; привлечение к ответственности за гонения или угрозы в адрес сотрудников средств массовой информации; создание независимого органа по наблюдению и регулированию освещения выборного процесса в электронных СМИ; а также обеспечения возможности судебной оценки решений, влияющих на освещение выборного процесса.

Правила также относятся и к общенациональным радиовещательным и телевизионным компаниям - средствам массовой информации, которые полностью или частично финансируются из бюджета государства, но управляются органами, не зависящими от правительства и политических интересов какой бы то ни было партии - так как они имеют те же обязательства, что и правительственные средства массовой информации из-за источника финансирования. Правила не освещают вопросов, связанных с частными средствами массовой информации, так как такие СМИ не имеют обязательств по международному праву. В то же время «АРТИКЛЬ 19» призывает владельцев частных агентств, телевидения и радиовещания, если они решат освещать выборный процесс, придерживаться данных правил, так как это вопросы профессиональной ответственности и этики.

Сотрудники «АРТИКЛЯ 19» надеются, что настоящее издание поможет правительствам, телевизионным и радиовещательным компаниям и политическим партиям, перед которыми стоят задачи демократического преобразования общества, установить эффективно действующий механизм, обеспечивающий справедливое и объективное освещение предвыборных кампаний. Мы надеемся, что это пособие также будет полезно для всех тех, кто занимается наблюдением за выборным процессом и осуществлением программ гражданского обучения. Мы надеемся, что настоящая публикация внесет вклад в обеспечение справедливости проведения самих выборов.

Франсез де Суза
Исполнительный директор
«АРТИКЛЬ 19»

ГЛАВА 1. СОДЕРЖАНИЕ ПРОБЛЕМЫ ОСВЕЩЕНИЯ ВЫБОРОВ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СТРАНАХ С РЕЖИМОМ ПЕРЕХОДНОЙ ДЕМОКРАТИИ

ВВЕДЕНИЕ

Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. ... Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

(Статья 21 Всеобщей декларации прав человека)

Право каждого гражданина на участие в управлении государством посредством свободных и честных выборов установлено рядом международных нормам о правах человека. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека - это наиболее авторитетный источник по указанной проблеме, но в целом ряде других международных документов также признаются избирательные права^{1[1]}.

(_____), _____ (_____) _____
_____ (_____), _____
_____ (_____) _____ (_____) - _____
_____. _____, _____
_____.

Практика различных стран мира лишь подчеркивает признание международным сообществом того факта, что свободные и честные выборы являются важнейшим компонентом гражданских и политических прав. На самом деле, невозможно представить себе народ, реализующий свои демократические устремления без активного участия в избирательном процессе.

Ширится также признание идеи о том, что положительной обязанностью властей является обеспечение многообразия точек зрения по вопросам,

^{1[1]} Приложение I знакомит с положениями соответствующих международных документов, которые особо подчеркивают важность избирательных прав в качестве составного элемента общепризнанных гражданских и политических прав. В нем также приведены положения указанных международных документов о свободе выражения мнений и иных форм самовыражения.

представляющим общественный интерес и освещаемых средствами массовой информации. Это особенно верно в отношении тех проблем, которые являются предметом политических дебатов. Кроме того, в странах, где средства массовой информации находятся в собственности или контролируются государством, власти обязаны обеспечить отсутствие дискриминации при подготовке передач, в том числе по признаку политических убеждений. Указанные обязательства действуют в течение всего срока избирательных кампаний и способствуют созданию условий, необходимых для подлинных демократических выборов.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции “Повышение эффективности принципа периодических и _____ выборов” подчеркивает, что “периодические и нефальсифицированные выборы являются необходимым и неотъемлемым элементом непрерывных усилий по защите прав граждан и поданных...”^{2[2]}. В резолюции также подчеркивается, что право на участие в управлении государством “является важнейшим фактором эффективного осуществления всеми широкого круга иных прав и основных свобод человека, охватывающего политические, экономические, социальные и культурные права...”.

На Парижской встрече Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в июне 1989 г. было выдвинуто предложение о придании свободным и честным выборам статуса стандарта СБСЕ. Указанная концепция была включена в документ Копенгагенской встречи 1990 года, который гласил, что государства-участники “признают необходимость плюралистической демократии и верховенства закона для обеспечения уважения прав и основных свобод человека, развития контактов между людьми и разрешения иных проблем гуманитарного характера”^{3[3]}.

В заявлении СБСЕ подчеркивается, что политическая стабильность и уважение прав человека получают свое развитие на основе участия населения в политическом процессе в своей стране, чему способствует реализация народом своего права голоса на периодических и свободных выборах. При условии их надлежащего проведения выборы предоставляют населению решающую роль в избрании политических лидеров государства, а также в решении важнейших национальных проблем посредством референдума.

Однако выборы, даже когда они проводятся в основном в соответствии со стандартами свободы и справедливости, не могут сами по себе обеспечить переход к демократии. Результаты выборов, например, не всегда

^{2[2]} ГА/ООН/46/137 (9 марта 1992 г.), пункт 3.

^{3[3]} Преамбула Копенгагенского документа Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе. См. Приложение I для ознакомления с полным текстом документа.

принимаются во внимание влиятельными политическими силами в той или иной стране. Выборы 1989 г. в Панаме, выборы 1990 г. в Бирме (Мьянме), а также выборы в июне 1993 г. в Нигерии наглядно иллюстрируют этот довод. Выборы, даже в том случае, если их результатами не пренебрегают, представляют собой лишь одну из стадий избирательного процесса, а процедура голосования в день выборов не является достаточным показателем справедливости этого процесса. Демократический характер выборов необходимо рассматривать в их контексте.

Уважение прав человека, включая свободы выражений мнения, союзов и собраний, а также право на свободу от давления, составляют основу эффективного осуществления избирательных прав. Таким образом, выборы дают возможность оценить, как функционируют другие институты в государстве, обеспечивающие и способствующие развитию всего спектра гражданских и политических прав.

Тщательный анализ избирательного процесса в любой стране должен предусматривать изучение широкого круга вопросов, не являющихся предметом настоящего отчета. Такие вопросы включают проблему нейтралитета и профессионализма вооруженных сил; действий полиции и иных служб безопасности по поддержанию порядка и защиты лиц, осуществляющих свои права в ходе избирательного процесса; беспристрастности судебной власти, а также свободы политических партий и коалиций по формированию своих предвыборных программ и агитации за них среди избирателей. Кроме того, степень свободы средств массовой информации критиковать действия правительства и освещать деятельность партий и важнейшие события избирательной кампании - важнейшая проблема избирательного процесса, являющаяся центральной в настоящем отчете.

1.1. Свобода выражения мнений в избирательном процессе

Демократия зависит от всех противоположных точек зрения, которые должны высказываться на честной и равноправной основе, позволяя народу сделать свой выбор, исходя из необходимой для этого информации. Способность выражать взгляды свободно в противовес существующему положению дел исключительно важна для эффективного осуществления избирательных прав.

Способность оппозиции, так же, как и правящих сил, иметь доступ к средствам массовой информации особенно существенна в этом отношении. Не может быть серьезного и глубокого обсуждения основных проблем, с которыми сталкивается страна, без создания механизма выражения взглядов. Средства массовой информации в большинстве случаев обеспечивают наличие такого механизма^{4[4]}. Именно в этой точке пересекаются свобода выражения мнений, признанная Статьей 19 Всеобщей декларации прав человека (а также большим количеством других международных документов), и избирательные права. Статья 19 признает не только право придерживаться собственных мнений без какого-либо вмешательства, но также и право «искать, получать и распространять

^{4[4]} Безусловно, существуют иные способы распространения политическими партиями своих взглядов. Политические митинги, использование передвижных громкоговорителей, листовки и памфлеты - все это находит себе применение.

информацию и идеи через средства массовой информации и независимо от государственных границ”.

Три группы населения обладают важнейшими правами свободного выражения мнений, имеющими значение в контексте выборов: потенциальные избиратели как часть общего населения, средства массовой информации, а также политические силы, которые ведут борьбу за выборные должности или иным образом влияют на результаты голосования^{5[5]}. Поведение избирателей, безусловно, зависит от реализации ими права на получение полной и точной информации. Средства массовой информации зависят от реализации своего права на возможность задавать вопросы и критиковать власти, кандидатов и иные соревнующиеся силы, без всякой цензуры, запугивания или политического давления. Политические партии и коалиции зависят от способности высказывания своих взглядов свободно без их искажения или манипуляций и при наличии достаточно времени для понимания избирателями их мнений.

1.2. Содержание права на свободное выражение мнений через средства массовой информации

Анализ свободы выражения мнений для политических партий на выборах должен учитывать те пределы, до которых распространяется свобода партий на организацию политической пропаганды и доведения своих взглядов до общества^{6[6]}. Должно также учитываться то, в каком направлении предпринимает шаги правительство по устранению неравенства, влияющего на способность партий распространять свои взгляды. Этот последний фактор особенно важен в странах, находящихся на переходной стадии от военных или однопартийных режимов к демократии.

Значение средств массовой информации в распространении политических взглядов зависит от целого ряда факторов, включая свободу партий на организацию предвыборных собраний, массовых митингов, распространение листовок и свободу общения с потенциальными

^{5[5]} Существуют политические силы, которые участвуют в выборах не для того, чтобы соревноваться за выборные должности, а также те, которым национальное законодательство запрещает участвовать в таких выборах, но которые, тем не менее, выражают заинтересованность в результатах голосования. Кроме того, нельзя забывать про национальные референдумы, где различные политические силы пытаются воздействовать на избирателей.

^{6[6]} В тексте настоящего исследования, за исключением случаев, когда контекст подразумевает иное, термин “политические партии” используется в отношении партий, коалиций, движений и иных организаций, участвующих в избирательном процессе через выдвижение кандидатур или стремящихся иным образом повлиять на исход выборов.

избирателями в целом. Проблемы, с которыми при этом сталкиваются партии, могут также выявить те виды давления, которым подвергаются средства массовой информации.

Также важна проблема материальных ресурсов партий, включая те, которые используются для финансирования контактов с публикой. Доступ политических партий к средствам массовой информации, как бесплатно, то есть при осуществлении средствами массовой информации функций "общественной службы", так и за плату в купленное эфирное время, - обычно важнейший ресурс избирательной кампании. Поскольку абсолютное равенство партий в отношении ресурсов для проведения избирательной кампании вряд ли возможно, те усилия, которые предпринимает правительство для обеспечения доступности равных ресурсов избирательной кампании, является определяющим фактором способности властей провести свободные и честные выборы.

При оценке роли средств массовой информации в указанном отношении стоит исследовать существующую законодательную и нормативную базу, а также то, как воспринимается на практике свобода выражения мнений. В то время как свобода прессы в основном может быть гарантирована конституцией и законами, на практике она может быть подорвана путем насилия, запугивания, коррупции или более хитроумными способами.

Степень регулирования средств массовой информации и независимость регулирующих органов может также иметь значение при определении реальных условий функционирования средств массовой информации. Имеет также значение и то, находятся ли средства массовой информации в собственности или под контролем правительства. Если средства массовой информации находятся в частных руках, необходимо знать, связаны ли их владельцы с одной или несколькими политическими силами. Необходимо также выяснить, уважают ли владельцы средств массовой информации право редакторской независимости.

Современный исторический контекст свободы прессы - также важный фактор оценки свободы выражения мнений при проведении выборов. В некоторых странах поддерживается традиция существования относительно свободной и сильной прессы, даже, несмотря на то, что в данный момент времени указанные страны переживают лишь переход к демократии. При этом один из видов средств массовой информации может заслуживать большее уважение, чем другие. Например, в Пакистане при проведении выборов 1988 г., по мнению международных обозревателей, печатные средства массовой информации были одними из самых независимых среди развивающихся стран, тогда как электронные СМИ полностью контролировались государством. В Чили при проведении национального плебисцита 1988 г. о возврате гражданской формы правления радио

проявляло относительно уравновешенный подход к двум противоположным сторонам, в отличие от телевидения или прессы.

В других странах до недавнего времени существовали ограничения на свободу прессы. Например, президентские выборы 1987 г. в Республике Корея проводились под знаком репрессий, в том числе увольнений 683 журналистов-участников “Движения очищения”. Кроме того, за шесть месяцев до проведения выборов правительство издало “директивы” для ежедневной прессы, в которых предписывалось, каким образом следует освещать текущие события. В течение девяти лет в Аргентине продолжалось осадное положение при проведении избирательной кампании до национальных выборов 1983 г. В Зимбабве при проведении выборов в 1985 г. все еще действовало чрезвычайное положение.

Неправительственные силы могут также воздействовать на функционирование прессы и оказывать влияние на ее роль как средства пропаганды политическими партиями своих идей. Например, за год до проведения выборов 1990 г. в Гватемале была взорвана телевизионная станция, офис одной из ежедневных газет разгромлен неустановленными лицами, убит владелец двух радиостанций, а за менее, чем две недели до выборов, было совершено покушение на основателя одной из оппозиционных газет, в результате которого его жена была убита, а сам он серьезно ранен.

1.3. Различные условия перехода к демократии

Переход к демократии происходит при различных условиях. Страна может возвращаться к демократии после относительно короткого, но не менее драматичного отхода от долговременных устоявшихся демократических традиций. Такими примерами служат Аргентина, Чили и Уругвай. Хотя национальные отличия важны, каждая из них имела преимущества существования хорошо организованных политических партий, развитой системы средств массовой информации, относительно современной экономики, а также населения, обладающего опытом демократического процесса.

Что же касается таких стран, как Албания, Эфиопия и Монголия, то до начала недавних переходных процессов там существовали довольно слабые демократические традиции, отсутствовал опыт проведения многопартийных выборов, весьма слабы были оппозиционные партии и почти отсутствовали действительно независимые средства массовой информации. Кроме того, относительно слабо была развита экономика. До начала перехода к демократии в 1985 г. Гватемала имела опыт 30-летнего отсутствия демократического правления, а более 60 процентов избирателей были младше 30 лет.

В некоторых странах переход к демократии был осуществлен достаточно быстро и безболезненно, как это продемонстрировал пример Чехословакии в 1989 г. Переходные процессы в других странах могут быть болезненными, в том числе часто при откатах назад, как показывает опыт Гаити.

Во многих странах первые выборы в переходном периоде представляли из себя референдум по вопросу о том, необходимо ли отказаться от прежнего или существующего режима. В эту категорию попадают выборы 1986 г. на Филиппинах, выборы 1990 г. в Болгарии, а также выборы 1992 г. в Кении. Напротив, ко времени проведения выборов 1990 г. в Венгрии переходный процесс продвинулся настолько, что вопрос стоял не о том, отказаться ли от прошлого, а о том, каким путем и какими темпами идти в будущем.

1.4. Различия в условиях разных стран и их воздействие на роль электронных СМИ

Роль электронных СМИ при проведении избирательных кампаний может возрастать в том случае, если на проведение кампаний отпущено непродолжительное время. Это значение может усиливаться, если объем времени настолько невелик, что оппозиция имеет минимум возможностей по формированию политических партий и отбора кандидатов, популярных и уважаемых в народе. Например, при проведении выборов 1990 г. в Малайзии срок проведения избирательной кампании был ограничен до двух недель по причине, которую правительство назвало соображениями безопасности. Парламентские выборы 1991 г. в Албании также, по мнению международных обозревателей, были слишком коротки для того, чтобы могли сформироваться политические партии, которые соответствующим образом могли довести до избирателей свои взгляды^{7[7]}.

Роль электронных СМИ может также повышаться в силу таких факторов, как ограниченная доступность газет и материалов, публикуемых политическими партиями. Национальные системы распространения печатных материалов могут работать неравномерно при доставке за пределы больших городов. Кроме того, правящие политические силы, намеревающиеся остаться у власти на второй срок, часто препятствуют распространению независимых или оппозиционных публикаций. Такого рода проблемы возникали, например, при проведении выборов 1990 г. в Румынии.

^{7[7]} Непродолжительность официального срока предвыборной кампании совсем необязательно создает затруднения для свободы выражения мнений или негативным образом воздействует на роль средств массовой информации. Это правильно только в том случае, если все партии знают, что приближаются выборы, и располагают достаточным временем и средствами пропаганды своих взглядов до официального начала избирательной кампании, как это было при проведении выборов в 1985 г. в Зимбабве, где официальный срок для проведения кампании составил три недели.

Нельзя говорить о независимости и объективности печатных средств массовой информации, если существуют ограничения в распространении агитационных материалов отдельных партий, особенно небольших. Могут возникать перебои с бумагой, типографской краской или иметь место неадекватные условия печати и распространения их изданий. Ограничительным фактором может выступать также и цена газет, как это произошло на выборах 1990 г. в Болгарии. Только две газеты распространялись на территории всей страны, и каждая из них была связана только с одной политической партией.

Проблема неграмотности может также повышать значение электронных СМИ в отдельных странах. Например, по оценкам, проведенным в ходе выборов 1989 г. в Намибии, 60 процентов населения было неграмотным. Это повысило важность радио, которое, по оценкам, являлось основным источником новостей и информации для почти что 90 процентов населения. На выборах 1985 и 1990 г. в Гватемале уровень неграмотности оценивался в 50 процентов по стране и 70 процентов среди коренных народов.

Доступ к радио и телевизионным приемникам также имеет значение для роли электронных СМИ, как это происходило на выборах 1992 г. в Кении. По оценкам, 25 миллионов человек в Кении имели доступ только к 82 000 телевизоров и 2 миллионам радиоприемников. Наоборот, по оценкам, на выборах 1989 г. на Тайване более 90 процентов семей имели телевизоры, а почти все - радиоприемники. Приблизительно 80 процентов населения смотрели телепередачи в Чили во время проведения национального плебисцита 1988 г. и всеобщих выборов 1989 г. Кроме того, телевидение было единственным средством массовой информации, вещавшим на все географические регионы страны.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА СПОСОБНОСТЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ СВОБОДНО ВЕСТИ КРИТИКУ, ПРОВОДИТЬ РАССЛЕДОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЯТЬ СВОЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

ВВЕДЕНИЕ

Право средств массовой информации свободно функционировать в ходе избирательного процесса затрудняется ограничениями их способности критиковать действия или бездействие правительства и политических партий, расследовать случаи коррупции и действовать независимо от политического давления^{8[1]}. В _____ стран с режимом переходной демократии электронные и печатные средства массовой информации сталкиваются с давлением властей в виде прямой цензуры и угрозы применения цензуры. Они также сталкиваются с организованными правительством или терпимыми им угрозами физической расправы и нападок. В этих обстоятельствах цензура может серьезным образом осложнить свободное освещение избирательной кампанией через средства массовой информации.

Цензура включает широкий круг осуществляемых при поддержке правительства действий, начиная от прямой цензуры до убийств. Термин “прямая цензура” означает недобросовестные и незаконные предварительные ограничения публикации. Этот термин также используется для исходящих от правительственных чиновников заявлений, которые явно или скрытно угрожают вводом непосредственной цензуры или иными последствиями за публикацию сведений, неблагоприятных для правительства.

Действия или бездействие правительства, которые создают угрозу личной безопасности журналистов или сохранности их профессионального оборудования, представляют собой разновидность цензуры, которая, хотя и будучи “косвенной”, часто даже более сильна, чем те меры, которые традиционно рассматриваются в качестве цензуры. Часто средства запугивания сочетаются с более непосредственными формами цензуры, такими, как задержание журналистов, демонстрирующими серьезность намерений властей.

^{8[1]} Доступ к информации, а также соответствующие термины и применение законов о диффамации - эти две важнейшие области материального права остались за рамками настоящего исследования и весьма кратко освещены только в Главах 7 и 8. Для примеров того, как эти проблемы решаются в различных странах с развитой демократией, см. «АРТИКЛЬ 19». Законодательство о прессе и практика: Сравнительное исследование свободы прессы в европейских и других демократических странах, Лондон, 1993 г.

Средства массовой информации, к которым применяются или которым угрожает применение мер прямой цензуры или запугивания, наверняка установят в той или иной мере то, что можно определить как “самоцензуру”, для избежания санкций правительства или насилия со стороны групп, на действия которых правительство закрывает глаза. По своей воле к такой самоцензуре никто не прибегает.

К самоцензуре также часто склоняются средства массовой информации, которые контролируются группами интересов, тесно связанными с правительством, и которые устанавливают цензуру в своих пределах по соображениям поддержки, а не боязни правительства.

2.1. Прямая цензура или вмешательство правительства

Цензура со стороны контролируемых правительством средств массовой информации

Цензура может принимать множество форм в контексте выборов. Например, на выборах 1991 г. в Замбии политическая реклама была разрешена, однако контролируемая правительством Национальная радиовещательная компания Замбии (НРКЗ) отказалась транслировать политическую рекламу оппозиции, явно в силу того, что она нарушала рекламную этику и могла подвергнуть НРКЗ риску привлечения к ответственности за клевету. Верховный Суд Замбии издал постановление, предписывающее НРКЗ транслировать указанную политическую рекламу, однако через несколько дней пересмотрел свое решение. После этого оппозиция согласилась изъять из рекламных передач некоторые эпизоды, которые НРКЗ сочла недопустимыми.

Критикуя НРКЗ за введение цензуры на пресс-конференции в Лусаке за шесть недель до выборов, бывший президент США Джимми Картер заявил: “Я могу понять, почему [НРКЗ] не хочет транслировать политическую рекламу, которая является оскорбительной по существу или может содержать клеветнические высказывания, а также безнравственные или _____ утверждения... . Однако они также сохраняют за собой право решать, что есть правда и что не есть правда в ожесточенной политической кампании”^{9[2]}. Группа обозревателей на выборах в Замбии - международная делегация наблюдателей за выборами, членом которой был Джимми Картер, - изучила тексты рекламных объявлений и купюр, сделанных НРКЗ. В своем письме в адрес компании Группа оспаривала тот факт, что купирование утверждения о том, что правящая партия “в течение 27 лет неправильно управляла страной”, было непростительным, и что такие

^{9[2]} Национальный демократический институт международных отношений и Центр Картера Университета Эмори. Национальные выборы 1991 г. в Замбии, Вашингтон, 1991 г., стр. 42-43.

заявления очевидно являются вполне легитимными в ходе избирательной кампании.

Цензура со стороны правительственных органов

Выборы 1991 г. на Тайване дают пример правительственной цензуры политической рекламы в средствах массовой информации. Чиновники Центральной избирательной комиссии Тайваня предварительно просматривали политические рекламные ролики на телевидении и запрещали упоминать ссылки на проблему независимости. На выборах 1986 г. на Филиппинах политическая реклама подверглась цензуре, и оппозиция была вынуждена обратиться с ходатайством в Совет по контролю за кино- и телевизионной деятельностью и классификации, чтобы добиться разрешения трансляции своей бесплатной политической рекламы.

Запрет доступа к средствам массовой информации для отдельных политических партий

При проведении избирательной кампании 1991 г. в Бангладеш Джатийа-Парти и другие партии, которые принимали участие в выборах 1988 г., не были допущены на телевидение и радио. Им также не было разрешено выпустить в эфир получасовую политическую передачу, тогда как аналогичная возможность была предоставлена другим партиям.

Закрытие средств массовой информации

Цензура, в том числе закрытие средств массовой информации, имели место при проведении выборов 1989 г. в Панаме. Все три ежедневные газеты оппозиции («Ла Пренса», «Эл Экстра» и «Эл Сигло») были закрыты правительством в 1988 г. и оставались закрытыми на всем протяжении избирательной кампании. Три радиостанции («Радио КВ Континенте», «Радио Натициас» и «Радио Мундиал»), деятельность которых была приостановлена правительством, оставались закрытыми в течение всей кампании. Телевизионный канал N 5, который находился в собственности президента Делваля, был закрыт, когда он был отстранен от должности в 1988 г., хотя в дальнейшем канал был открыт вновь при проправительственном руководстве. За месяц до голосования «Канал N 4», самая независимая телевизионная станция, получил уведомление, что в отношении его возбуждено дело за сокрытие от налогов 2 миллионов долларов США. Станция восприняла это как попытку давления с целью ограничения предоставленного ей доступа к эфиру оппозиционным партиям.

Конфискация и обвинения в антиправительственной пропаганде

В период, предшествовавший выборам 1992 г. в Кении, правительство конфисковало тираж изданий, которые особенно активно критиковали его деятельность, и отправило ряд журналистов в тюрьму. Правительство также использовало Закон об антиправительственной пропаганде как средство запугивания своих критиков в средствах массовой информации. Например, 5 января 1992 г. полиция конфисковала свыше 30 000 экземпляров журнала «Сосьети» и добилась постановления суда о запрете его распространения на основании того, что заявления о причастности правительства к убийству министра иностранных дел Роберта Юко, якобы являются антиправительственной пропагандой. В апреле пять журналистов журнала «Сосьети» были задержаны на девять дней по обвинению в антиправительственной пропаганде, а в августе редактор журнала «Финанс» в течение 13 дней находился под арестом по тому же обвинению в связи с заявлением о причастности правительства к разжиганию вражды между племенами. Эти действия способствовали созданию атмосферы самоцензуры, оказавшей влияние на все средства массовой информации.

Угроза цензуры

При проведении избирательной кампании 1989 г. в Эль-Сальвадоре чиновники Министерства культуры и связи _____ угрожали по телефону журналистам, которые являлись авторами статей, пришедшихся не по вкусу правительству. Эти действия усиливали климат самоцензуры. Осадное положение действовало в Эль-Сальвадоре с 1980 до начала 1987 г. На протяжении этого срока была подавлена свобода выражения мнений, а журналисты жили под страхом насильственных действий со стороны политических экстремистов, включая убийства. Хотя ситуация для прессы и улучшилась к началу избирательной кампании в 1989 г., но репрессии все же в значительной степени имели место.

Политическое давление правительства на электронные СМИ в период проведения выборов часто намного сильнее прямой цензуры. Наглядной иллюстрацией этому служат выборы 1988 г. в Республике Корея. Все телевизионные и радиостанции находились под контролем правительства, либо им были наложены ограничения на их деятельность. За неделю до выборов была сформирована Всеобщая федерация вещательных организаций Кореи, которая состояла из членов находящейся в собственности правительства Радиовещательной системы Кореи, контролируемой правительством Радиовещательной корпорации Мунхва и Христианской радиовещательной системы. Федерация призвала положить конец внешнему давлению и вмешательству в деятельность средств массовой информации при проведении выборов. Кроме того, за шесть дней до выборов более 20 репортеров Радиовещательной системы Кореи в городе Пусан предприняли бойкот выпусков новостей, ссылаясь на то, что их отчеты избирательной кампании искажаются при трансляции в эфир. Без

подобных действий было бы достаточно сложно обнаружить правительственное давление на средства массовой информации.

Военное и осадное положение

Власти также используют или угрожают использованием чрезвычайных полномочий для цензуры средств массовой информации при проведении избирательных кампаний. Яркий пример цензуры - выборы 1990 г. в Бирме (Мьянме), где правительством было введено военное положение, которое позволяло ему осуществлять цензуру или запрещать проведение рекламных кампаний политическими партиями или кандидатами просто за критику правительства или вооруженных сил.

Политические партии имели право только на один 10-минутный телевизионный ролик и на один 15-минутный выпуск на радио. Но даже в этом случае обнаруженные ими заявления требовали предварительного одобрения властей. Необходимо было подать заявление в избирательную комиссию с приложением копий текста речи не менее чем за семь дней. До выдачи разрешения как текст речи, так и пленка с ее записью подвергались проверке.

Тень военщины нависала над выборами 1983 г. в Аргентине, поскольку при проведении кампании продолжалось действие девятилетнего чрезвычайного положения. Поскольку чрезвычайное положение было приостановлено за день до выборов, правительство не давало никаких гарантий, что оно не будет возобновлено после выборов. Кроме того, отсутствие каких-либо обязательств передать власть еще более способствовало созданию атмосферы неопределенности, окружавшей выборы.

2.2. Запугивание, нападение и неспособность правительства защитить средства массовой информации

Весьма сильной формой цензуры являются нападения на журналистов или средства массовой информации. Такие нападения могут совершаться как правительственными органами, так и неправительственными организациями, в состав которых могут входить противоборствующие политические партии. Во всех случаях правительство обязано тщательно расследовать преступления, преследовать инициаторов и наказывать лиц, признанных виновными - то же самое, что оно обязано делать для всех, кто находится в пределах его юрисдикции. Кроме того, _____, _____, _____ правительство несет особую обязанность по привлечению к ответственности, уголовному преследованию и наказанию за указанные преступления в силу того, что они посягают на свободу средств массовой информации. Поскольку прямые методы цензуры нарушают Статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и иные нормы

международных договоров о правах человека, защищающих свободу выражения мнений, поддержка правительством или неосуществление им пресечения нападок на журналистов грубо нарушает неприкосновенность личности и право каждого на эффективную правовую защиту, гарантированную всеми общепризнанными международными документами о правах человека.

Правительственные нападки на журналистов

При проведении избирательной кампании 1987 г. на Гаити имели место случаи запугивания и нападений на местных и иностранных журналистов со стороны служб безопасности. В число инцидентов входило нападение солдат на радиостанцию; конфискация камер, пленки и магнитофонов; а также аресты, избиения и убийства журналистов. По данным иностранных обозревателей, за два месяца 14 журналистов пало жертвой подобных инцидентов.^{10[3]}

Аресты журналистов

Запугивание иногда принимает форму ареста журналистов. При проведении избирательной кампании в Уругвае в 1984 г., например, два журналиста и издатель газеты были задержаны полицией приблизительно за восемь недель до выборов и допрошены относительно опубликованных ими материалов, о пытках политических заключенных, что могло выставить правительство в отрицательном свете.

При проведении избирательной кампании в Кении полиция конфисковала тысячи экземпляров журнала "Финанс" у его издателей в ноябре, а затем и в декабре 1992 г. В декабре, менее чем за три недели до начала выборов, полиция задержала издателя журнала по обвинению в антиправительственной пропаганде. _____ по аналогичному обвинению полицией был задержан редактор другого оппозиционного журнала.

Уголовное преследование журналистов

Угрозы, насилие, уголовное преследование властями и применение ими мер экономического давления на средства массовой информации - все это способствовало созданию атмосферы устрашения в ходе кампании, предшествовавшей проведению в 1988 г. национального плебисцита в Чили. В 1987-1988 гг. приблизительно 30 журналистов были привлечены к уголовной ответственности по таким обвинениям, как «оскорбление вооруженных сил». Ряд дел закончился тюремным заключением.

^{10[3]} Американские наблюдатели и Национальная коалиция беженцев с Гаити. Гаити: Террор и выборы 1987 г., Нью-Йорк, 1987 г.

Руководители независимых и оппозиционных средств массовой информации, включая радио и прессу, были среди тех, кто подвергся подобным запугиваниям. Угрозы, включая угрозу убийством, от неустановленных групп, которые, как предполагалось, были связаны с военными, стали обычным делом.

За 15 месяцев между национальным плебисцитом в октябре 1988 г. и всеобщими выборами в декабре 1989 г. в Чили международные обозреватели отмечали ослабление цензуры и прекращение попыток запугивания средств массовой информации. Однако атмосфера запугивания продолжала существовать. Дела против журналистов рассматривались военными судами, так же, как и акты насилия и угрозы убийством со стороны неизвестных групп. За месяц до всеобщих выборов, например, журналист, в адрес которого ранее уже раздавались угрозы убийства, а также редактор оппозиционного еженедельника стали жертвами насилия, что выразилось в поджоге их жилищ.

Неспособность властей защитить журналистов от нападок

При проведении избирательной кампании 1990 г. в Пакистане политические партии пытались запугивать прессу с помощью угроз и вмешательства в распространение печатных и вещательных материалов. Полиция часто оказывалась не в состоянии защитить прессу. Нападки на прессу обычно имели место после опубликования негативных материалов, связанных с конкретными партиями или их лидерами. При проведении избирательной кампании 1987 г. в Корее офис независимой ежедневной газеты «Дон-А Ильбо» подвергся нападению сторонников правящей партии за неделю до голосования. Избирательная кампания 1990 г. в Румынии была сорвана в январе и феврале организованными группами шахтеров и других сторонников правительства, атаковавших оппозиционные политические партии и их печатные издания. Ни одного уголовного дела по результатам этих действий возбуждено не было.

Подобные действия, несомненно, наносят огромный вред освещению средствами массовой информации избирательных кампаний. По меньшей мере они ведут к ущемлению свободы средств массовой информации расследовать злоупотребления со стороны правительства, а также критиковать действия или бездействие действующих в стране политических сил.

При проведении выборов 1985 г. в Гватемале атмосфера устрашения, существовавшая все прошлые годы и созданная огромным количеством угроз убийства и самими убийствами журналистов - 47 журналистов было убито в период между 1978 и 1985 гг. - представляла собой самую мощную форму цензуры. Правительство не предприняло никаких мер по расследованию указанных действий и наказанию виновных. Более того, существовало широко укоренившееся общее мнение, что именно правительственные силы поощряли и поддерживали подобные действия.

Перед лицом указанных обстоятельств необходимо выявлять насильственные действия против прессы, чтобы обеспечивать соблюдение и внедрять международно признанные стандарты защиты свободы выражения мнений, а также неприкосновенности личности. Стандарты освещения избирательных кампаний средствами массовой информации должны разрешить проблему серьезного нарушения указанных прав человека и стать составной частью мер по защите средств массовой информации в их поддержке демократических перемен. Отказ властей от защиты средств массовой информации или привлечения виновных в нарушении таких прав к ответственности серьезно подрывает потенциал свободных и честных выборов.

3. Доступ участников избирательных кампаний к электронным СМИ

Введение

Освещение избирательной кампании электронными СМИ может быть разделено на три основных направления. Первое охватывает прямое обращение политических партий и кандидатов к избирателям, что часто называется политической рекламой. Второе направление - это способы, используемые электронными СМИ для освещения в выпусках новостей и специальных информационных программах деятельности кандидатов, политических партий и важных для избирательной кампании вопросов^{11[1]}. Третье направление связано с информацией по обучению избирателей и рассматривает вопросы процесса голосования, участия в голосовании и сопутствующие общегражданские вопросы^{12[2]}.

Прямые обращения к избирателям могут выглядеть в виде изложения кандидатами или представителями партий своих политических программ.

^{11[1]} См. Главу 4, в которой рассматриваются вопросы освещения избирательной кампании. Между этими категориями зачастую нет четкой разницы. Освещение кампании может включать запись или прямую трансляцию выступления кандидата, а также начинаться или заканчиваться с комментария.

^{12[2]} См. Главу 5, посвященную специальным программам по обучению избирателей.

Такие обращения могут транслироваться либо как бесплатные государственные программы, либо как коммерческая реклама.

3.1. Способы обращения к избирателям через электронные СМИ

Одним из первых вопросов, возникающих в связи с освещением избирательной кампании электронными СМИ является выбор способа прямого обращения к избирателям. Это может происходить в виде появления представителей политических партий или кандидатов в прямом эфире или в форме видеозаписи. Такие программы обычно освещают программу кандидата или партии и дают возможность потенциальным избирателям сравнить взгляды политических соперников. Программы прямого обращения также позволяют потенциальным избирателям составить свое мнение о характере выступающего кандидата.

Программы прямого обращения политических партий и кандидатов к избирателям могут носить характер ряда кратких роликов или же больших информационных блоков. Содержание может быть однотипным (например, освещение политических программ политических противников), кандидатам и политическим партиям может быть предоставлена большая свобода при выборе того, что и как они хотят представить. Общим для всех типов программ является то, что и партии, и кандидаты имеют возможность напрямую обращаться к избирателям.

Во время выборов в Намибии в 1989 году было множество примеров организации программ прямого обращения к избирателям. Эфирное время на телевидении каждый вечер последние шесть недель избирательной кампании предоставлялось двум политическим партиям для представления своих предвыборных заявлений. В Болгарии во время избирательной кампании соперничающим группировкам выделялось эфирное время три раза в неделю. В избирательной кампании 1991 года в Бангладеш каждой партии, имеющей на то право, выделялся тридцатиминутный отрезок эфирного времени, в ходе которого ее передача транслировалась одновременно по радио и телевидению. В Малайзии во время избирательной кампании 1990 года партийные платформы представлялись по радио после регулярных выпусков новостей.

3.2. Количество прямого эфирного времени, предоставляемого для программ предвыборной агитации

Второй важнейший вопрос, связанный с организацией программ предвыборной агитации - количество выделяемого на них времени. Этот вопрос касается как общего количества времени, так и типов предоставляемых отрезков времени. Проблема, возникающая в этой связи, заключается в предоставлении достаточного количества времени для каждой соперничающей группировки для обнародования своих взглядов.

Данная проблема осложняется количеством кандидатов, числом основных вопросов, обсуждаемых при ведении избирательной кампании, наличием других эффективных средств предвыборной агитации и относительным опытом участия населения в выборах.

В ходе избирательной кампании в Бирме (Мьянме) разрешалось провести только одну десятиминутную телепрограмму и сделать одно пятнадцатиминутное заявление по радио. В Малайзии во время выборов 1990 года партии не имели свободного доступа к телеэфиру, а политическая реклама на радио и телевидении была запрещена. В этой стране за неделю до выборов по радио бесплатно транслировались краткие передачи, посвященные предвыборным программам сорока соперничающих политических партий. При условиях, какие были в Бирме, оппозиционные политические партии не получили надлежащего количества времени для обнародования своих предвыборных платформ. Точно так же, во время выборов 1989 года в Чили 20 минут предоставленного законодательством времени, поделенного на количество кандидатов в представительный орган, хватило лишь на то, чтобы каждый кандидат получил несколько секунд для объявления своей программы.

В 1989 году в Чили каждый из кандидатов на пост президента ежедневно получал шесть с половиной минут телеэфира. В Корее во время президентских выборах в 1987 году кандидатам выделялось до пяти отрезков телеэфира, не превышающих 20 минут каждый. В Парагвае в 1989 году за два месяца до выборов три основные партии получали в день по пятнадцать минут радиоэфира, блок трех других партий получал 15 минут радиоэфира на троих, в то время как остальные партии вообще не получили ни минуты на радио. В каждом из этих случаев количество времени, выделенное имеющим на то право кандидатам и политическим партиям, в целом считалось достаточным для обнародования своих политических взглядов.

Выборы в Чехословакии в 1990 году служат положительным примером как в отношении общего количества выделенного времени, так и типов эфирного времени, выделявшихся на программы непосредственной предвыборной агитации. Каждая участвовавшая в выборах партия бесплатно получала четыре часа телеэфира для обнародования своих политических взглядов. Это время было разбито на один тридцатиминутный, восемь десятиминутных, двенадцать пятиминутных и семьдесят односторонних отрезков. Эфирное время, предоставляемое для соперничающих партий было объединено в двухчасовые блоки, которые транслировались в течение избирательной кампании. Такое комбинирование отрезков эфирного времени позволяло потенциальным избирателям получать значительное количество информации о политической программе каждой партии и давало партиям множество вариантов выбора формы передачи. Как количество, так и разнообразие форм, несомненно, пошло на пользу

свободному потоку политической информации несмотря на то, что двухчасовые блоки, возможно, не могли удержать зрителей экрана в течение всей программы.

3.3. Время трансляции программ прямой предвыборной агитации

Кроме определения количества времени, выделяемого для программ прямой предвыборной агитации, большое значение имеет и время их трансляции. Очень важно, чтобы программы транслировались в то время, когда избиратели наиболее восприимчивы к информации. Решающее значение имеют два момента: (а) на каком этапе избирательной кампании производится трансляция этих программ, и (б) в какое время дня происходит трансляция. Продолжительность периода избирательной кампании и количество времени с момента объявления о выборах и их проведением являются важными факторами. Не последнее значение имеет степень организации политических партий непосредственно перед началом избирательной кампании.

В период перехода к демократии, когда политические партии уже в достаточной степени оформились, а вопросы первостепенной важности для страны уже обозначены, необходимость в программах прямой предвыборной агитации может не возникать в течение долгого времени. В обстановке же, когда партии и/или кандидаты относительно неизвестны, такие программы, по всей вероятности, необходимо проводить в течение более продолжительных периодов времени, чтобы предоставить партиям равные возможности для обнародования своих позиций. Так может произойти в странах, где демократические перемены наступили неожиданно, как, например, в Румынии в 1990 году.

Эффект программ прямой предвыборной агитации может снизиться, если их транслировать во время, неудобное для потенциальных избирателей. Во время подготовки национального плебисцита в Чили в 1988 году двум сторонам был предоставлен свободный доступ в телеэфир. Программа транслировалась в 10.45 вечера, далеко не в то время, когда большинство избирателей находятся у экранов телевизоров. Тем не менее, из-за огромного интереса к плебисциту, большое количество людей смотрели эти программы, несмотря на позднее время. Оппозиционные партии в Румынии во время выборов 1990 года жаловались на то, что их передачи транслировались по телевидению рано утром и в другое неудобное время. В противоположность таким случаям, существует множество примеров, когда правительства в условиях перехода к демократии предоставляли самое лучшее время для трансляций политических программ.

3.4. Финансирование доступа политических партий к электронным СМИ

Эфирное время на радио или на телевидении в любом случае стоит денег. Прямой доступ к ним политических партий должен оплачиваться либо правительством, либо самими средствами массовой информации, либо политическими партиями. В этом случае возникает вопрос правильного и справедливого распределения средств, выделяемых на избирательную кампанию, который может осложниться нехваткой средств у государства.

Приобретение эфирного времени было разрешено правительством в ряде стран с режимом перехода к демократии. Будучи желательным дополнением к эфирному времени, предоставляемому бесплатно, эта мера сама по себе не обеспечивает партиям равные возможности в обнаружении своих программ в условиях перехода к демократии. Оппозиционные партии редко имеют достаточно средств для покупки необходимого количества эфирного времени. Кроме того, _____ _____ _____ участвовать в политической жизни и проводить агитацию, что увеличивает важность свободного доступа к телевидению и радиовещанию. Часто электронные СМИ находятся под контролем государства, что, несомненно, ставит оппозиционные партии в неблагоприятное положение при проведении избирательной кампании. Даже в тех случаях, когда электронные СМИ принадлежат частному капиталу, их владельцы могут в угоду правящим кругам неохотно предоставлять эфир оппозиции.

Программы предвыборной агитации политических партий дают возможность гражданам получить информацию, необходимую для реализации своих избирательных прав. Они также предоставляют возможность тем, кто сформировал свои политические партии, реализовать свое право на свободу слова в процессе выборов. Поэтому правительствам в период перехода к демократии целесообразно выделять государственные средства на оплату эфирного времени.

Политическая реклама

Не везде в период перехода к демократии политическим партиям разрешалось покупать эфирное время на радио и телевидении. Среди государств, запрещавших его приобретение, были Бангладеш в 1991 году, Малайзия в 1990 году, бывшая Югославская Республика Словения в 1990 году и Намибия в 1989 году. В других странах во время проведения избирательных кампаний покупка эфирного времени была разрешена. В некоторых случаях допускалась прямая трансляция; в других - видеозапись.

В условиях перехода к демократии, когда политическим партиям разрешено покупать эфирное время, возникает целый ряд проблем. Одна проблема заключается в том, что рекламные передачи подвергаются цензуре. В ходе выборов 1991 года в Замбии Национальная Радиовещательная Компания Замбии (ZNBC) отказывалась передавать рекламу оппозиционных партий^{13[3]}. На Тайване в 1989 году во время выборов руководство телевидения не принимало рекламу оппозиции, мотивируя свое решение тем, что рекламные ролики оппозиционных партий недостаточно конкретны.

Фактор цены

Более серьезной проблемой при покупке эфирного времени является то, что некоторые партии, в особенности правящие, могут иметь совершенно определенное финансовое превосходство над своими противниками и, следовательно, неравные возможности по приобретению эфирного времени. Для уменьшения этой разницы целесообразно использовать органы финансового контроля _____, но в период перехода к демократии они часто отсутствуют.

Во время выборов в Зимбабве в 1985 году партиям было разрешено размещать платную рекламу на Радиовещательной Корпорации Зимбабве, но только три партии, включая правящую, могли позволить себе приобретение эфирного времени. Все оппозиционные партии были в значительной степени стеснены нехваткой средств. В Монголии в 1990 году при проведении выборов оппозиционные партии выражали протест против того, что, несмотря на официальное разрешение на приобретение рекламного времени, только правящая партия могла себе это позволить. Еще одним примером этому являются выборы 1989 года в Парагвае, где также можно было приобретать рекламное время, но его цена была недоступна для большинства оппозиционных партий (многие из которых были сформированы незадолго до этого). Позволить себе это могла только правящая партия.

Проблема недоступности цены рекламных услуг может быть решена путем выделения прямых субсидий политическим партиям на основе договоренности о финансировании политических кампаний, как это делалось в Парагвае во время выборов в 1991 году, или же путем предоставления гарантированных правительством скидок на приобретение эфирного времени в государственных и частных электронных СМИ, как это делалось в 1989 году в Панаме во время выборов. В Корее при проведении президентских выборов в 1987 году правительство оплачивало показ первого из пяти разрешенных выступлений кандидатов.

^{13[3]} См. Раздел 2.1, посвященный этой проблеме.

Политический фаворитизм

Еще одной значительной проблемой, возникающей в связи с разрешением политическим партиям и кандидатам приобретать эфирное время, является то, что владельцы электронных СМИ иногда предоставляют скидки партии или партиям, к которым они благосклонны. Эту проблему можно решить введением жестких правил, требующих предоставления одинакового доступа к рекламным услугам всем соперничающим кандидатам и политическим партиям на одинаковом основании. Такие правила предусмотрены юридическим принципом недискриминационного подхода.

В 1984 году во время выборов в Уругвае оппозиционные партии утверждали, что контролируемые правительством телевидение и радиовещание предоставляли эфирное время партии, связанной с военным правительством, на более благоприятных условиях, чем другим партиям. В Гватемале в 1985 году при проведении выборов кандидат на пост президента, являвшийся владельцем ежедневной газеты, организовал торговлю рекламными услугами, в результате которой он получил возможность часто появляться в радио и телепередачах. В этой же стране во время выборов в 1990 году владелец двух каналов телевидения якобы предоставлял большое количество бесплатного эфирного времени своим фаворитам, отказывая другим кандидатам в такой же услуге. В Панаме во время выборов в 1989 году две телевизионные станции, косвенно связанные с правительством, якобы предоставляли оппозиционным партиям рекламное время со скидкой до 60 процентов, хотя по правилам скидка не должна была превышать 25 процентов.

Политическая реклама в странах с утвердившейся демократией

Исследование политической рекламы в 19 странах, опубликованное в 1991 году Австралийским Сенатским Комитетом, показал, что коммерческая политическая реклама в электронных СМИ во время избирательной кампании была разрешена только в пяти из 19 стран: в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Германии и США. Коммерческая политическая реклама запрещена вообще в Нидерландах, Норвегии, Швеции, Великобритании, и запрещена во время предвыборной кампании в Австрии, Франции, Израиле и Японии^{14[4]}. Отдельное исследование дополнительно показало, что коммерческая политическая реклама также запрещена в Ирландии и Испании, но разрешена в Болгарии, Венгрии и Польше^{15[5]}. Недавно она также была разрешена в Италии^{16[6]}.

^{14[4]} Сенатский комитет по политическому телерадиовещанию и публикациям, “Кто платит, тот и заказывает музыку”, Доклад по Законопроекту о политическом телерадиовещании и публикациям от 1991 года, Приложение 5. Канберра, ноябрь 1991 года.

^{15[5]} К. Якубовиц, “Избирательные кампании на телевидении и радиовещании: Общие принципы” в книге под ред. А. Прагнелл и И. Гергли, Политическое содержание

Один из специалистов в области Европейского законодательства о телевидении и радиовещании считает, что “если коммерческая реклама политических партий в какой-либо стране разрешена вообще, то она должна быть приостановлена на время избирательной кампании^{17[7]}”.

В США, где освещение политических кампаний является наименее регулируемым по сравнению с другими демократическими странами, все кандидаты на выборные должности имеют, в разумных пределах, право на бесплатный доступ к эфирному времени, или же на приобретение его у теле- и радиовещательных станций по недискриминационным и умеренным расценкам^{18[8]}. Соответствие этого положения Первой поправке к Конституции США было подтверждено^{19[9]}.

Ряд вопросов, возникающих в связи с коммерческой политической рекламой обсуждался в ходе дискуссии, проходившей в Австралии в 1991 году, вокруг поправки к Закону о Радиовещании, запрещавшей всю платную политическую рекламу в электронных СМИ^{20[10]}. Верховный Суд (высшая судебная инстанция Австралии) счел данную поправку незаконной на основании того, что различные положения данной поправки нарушали содержащиеся в Конституции положения о защите свободы политических дискуссий, в частности тем, что предоставление бесплатного эфирного времени предусматривалось в них таким образом, что кандидаты, борющиеся за переизбрание, и политические партии, представленные в предыдущем органе представительной власти, несправедливо получали

телерадиовещания. Дюссельдорф: Европейский Институт Средств Массовой Информации, 1992.

^{16[6]} Е. Барендт. Законодательство о телерадиовещании: Исследование законодательных норм в Европе и США, Оксфорд Университи Пресс, 1993, Глава 6.

^{17[7]} Европейский Институт Средств Массовой Информации (А. Прагнелл), Свобода и контроль: Элементы демократических средств массовой информации, Манчестер, 1990, 31.

^{18[8]} Закон о Связи 1934 года, с изменениями от 1971 года. В судебном деле по иску Комитета по избранию Кеннеди на пост президента к Федеральной Комиссии Связи, 636 F.2d 432 (1980) Федеральный Апелляционный Суд постановил, что этим Законом не предусмотрено право на получение бесплатного эфирного времени для ответов оппонентам; обладатель лицензии на право телерадиовещания мог, скорее всего, выполнить свои обязательства либо предоставлением бесплатного эфирного времени, либо его продажей.

^{19[9]} “Колам Судебное дело по иску радиовещательной компании биа бродкастинг систем” (CBS) против Федеральной Комиссии Связи, 453 US 367 (1981).

^{20[10]} Судебное дело по иску компании “Острэлиэн Кэпитал Телевижн Пи Ти Уай Лтд.”, а также провинции Новый Южный Уэльс против Содружества (# 2), 1992 66 ALJR 695.

преимущество. Не были особо оговорены и условия предоставления эфирного времени (бесплатно или за плату) объединениям и организациям. Таким образом, Поправка способствовала _____ - _____, что, само по себе, недопустимо. Суд постановил, что запрет коммерческой политической рекламы может быть признан конституционным только в том случае, если будут существовать другие альтернативные меры для обеспечения равного доступа для всех участников политической кампании.

Конституционный Совет Франции признал, что ограничения, налагаемые на платную политическую рекламу, должны учитывать право на свободу слова, а также принцип равного доступа к средствам массовой информации. Это произошло, когда им была подтверждена конституционность положения закона от 1986 года, разрешавшего политическую рекламу вне избирательных кампаний на основании того, что Высший Аудиовизуальный Совет по делам телевидения и радиовещания мог ввести правила, лишаящие более богатые партии возможности воспользоваться преимуществом эфирного времени^{21[11]}.

3.5. Методы распределения эфирного времени

Существует два важных аспекта в отношении справедливого распределения времени для передачи программ прямой агитации: установка четких и объективных требований, которые партии должны выполнять для получения права на эфирное время, и выработка честного и объективного способа распределения эфирного времени. Главная проблема состоит в том, как обеспечить равный доступ к эфиру для всех участников политической кампании, принимая во внимание то, что переполнение эфира или разделение ограниченного времени между большим количеством кандидатов может негативно сказаться на способности избирателей сделать здравый выбор.

Переполнение эфира заявлениями кандидатов, которые имеют мало или вообще не имеют шансов на получение мандата, или программами политических партий, которые навряд ли будут играть значительную роль в формировании правительства, умаляет значимость того, что хотят сказать главные претенденты. Увеличение количества заявлений также может скорее сбить с толку, чем помочь определиться потенциальным избирателям.

Разделение ограниченного объема эфирного времени между слишком большим количеством претендентов может привести к тому, что предоставленных отрезков времени не хватит никому для того, чтобы эффективно изложить свои взгляды. Это в целом ставит оппозицию в

^{21[11]} Решения 86-217, Рег. 1986, стр. 141, цит. в работе Е. Барендта, см.сноску 20.

невыгодное положение, поскольку правящие круги имели больше времени для использования средств массовой информации, чтобы довести до избирателей свои программы.

Если за избрание борется сравнительно небольшое количество кандидатов или политических партий, эффективным в этом случае может быть предоставление возможности всем зарегистрированным кандидатам и партиям выполнить требования, установленные для получения доступа к эфиру, и следующее за этим равное распределение выделенного объема эфирного времени между всеми кандидатами. Например, во время президентских выборов в 1989 году в Чили эфирное время было разделено поровну между тремя кандидатами на пост президента. В Намибии в 1989 году при проведении выборов эфирное время было поровну распределено среди 14 политических партий.

Тем не менее, существуют ограничения верхнего предела количества партий или кандидатов, между которыми можно с пользой разделить эфирное время. Например, во время выборов в Румынии в 1990 году из-за более, чем либерального количества необходимых для регистрации подписей (для регистрации партии достаточно собрать 251 подпись) было зарегистрировано более 80 политических партий. Увеличение количества заявлений было расценено международными наблюдателями как факт, дающий преимущество политической партии, стоявшей у власти.

Квалификационные пороги и методы распределения эфирного времени

При проведении первых многопартийных выборов распределение эфирного времени на основе какого-либо иного принципа, чем равенство доступа, весьма проблематично, поскольку отсутствуют два наиболее объективных показателя поддержки избирателей - показатели, которых партия добилась на _____ выборах и количество мест, занимаемых ее представителями в парламенте.

В обстановке конкурентной борьбы множества партий обычно используется та или иная форма квалификационного порога для предоставления политическим партиям доступа к электронным СМИ. При проведении выборов на общегосударственном уровне квалификационные пороги могут учитывать и географический фактор поддержки партии в достаточном количестве районов или областей, чтобы гарантировать, что партия является чем-то большим, нежели местный феномен. Квалификационные пороги могут также основываться на показателях, которых партия добилась на последних выборах, включая количество мест, полученных в представительном органе или процент поданных за партию голосов. В некоторых случаях партиям выделяется эфирное время на основе политического соглашения между соперничающими силами.

Политические соглашения

Политические соглашения между партиями в отношении распределения эфирного времени в условиях перехода к демократии часто являются результатом переговоров за круглым столом. Например, в Болгарии во время выборов в 1990 году переговоры за круглым столом привели к заключению соглашения о выделении правящей партии и основной оппозиционной коалиции 20 минут, следующей за ними по величине партии - 15 минут, а остальным более мелким партиям - меньшего количества бесплатного эфирного времени три дня в неделю на протяжении последних двух месяцев. Подобная система может вызвать критику как благоприятствующая партиям, участвующим в переговорах за круглым столом, хотя она все же расширяет возможности основных соперников в проведении предвыборной агитации.

В Никарагуа во время выборов в 1990 году соперничающие партии пришли к политическому соглашению об изменении существовавшей формулы распределения эфирного времени, основанной на результатах, которых партия добилась на последних выборах на новую формулу, предоставлявшую равный доступ к ТВ и радио всем зарегистрированным партиям и альянсам.

Учета географического фактора для выделения эфирного времени

Выборы в Бангладеш в 1991 году являются примером учета географического фактора для выделения эфирного времени. В избирательной кампании участвовало 70 зарегистрированных политических партий. Эфирное время, тем не менее, предоставлялось только тем партиям, кандидаты от которых баллотировались на выборные должности в более, чем 30 избирательных округах.

Даже такой кажущийся объективным критерий скорее может быть использован в интересах одной или более политических партий, чем служить для ограничения доступа незначительных участников избирательной кампании. Например, в Чили при проведении выборов в 1989 году эфирное время распределялось в соответствии с количеством областей, в которых была зарегистрирована наибольшая партия в составе избирательной коалиции, а не все партии в целом. Это привело к тому, что блок партий правого толка, зарегистрированных в совокупности в меньшем количестве областей, получил значительно больше эфирного времени, чем оппозиция.

Третий метод

Третьим методом является распределение эфирного времени на основании результатов, которых добилась партия на _____ выборах. Этот метод в целом благоприятствует хорошо организованным партиям и не может быть применим в условиях, когда прорыв к демократии неизбежно влечет за собой создание новых партий, или когда немного хорошо известных и уважаемых кандидатов. Метод показателей последних выборов может быть применим после проведения первых выборов в условиях перехода к демократии, если первые выборы были свободными и справедливыми, и если политические силы относительно оформились к этому моменту. В Болгарии, во время выборов в 1991 году национальный представительный орган установил формулу, признающую право партий, представленных в парламенте на автоматическое получение эфирного времени, в то время как другим партиям и коалициям для получения доступа к эфирному времени необходимо было иметь кандидатов по крайней мере от 11 из 13 округов. В Израиле орган, осуществляющий контроль за радиовещанием, обязан предоставить основной фрагмент эфирного времени объемом 10 минут для каждой партии, а партии, представленные в национальном парламенте, получают по три минуты дополнительного эфирного времени за каждого своего члена парламента^{22[12]}.

Обзор политики в отношении освещения избирательной кампании в электронных СМИ

В результате исследования, проводившегося в 1991 году и посвященного вопросам освещения избирательных кампаний в европейских и других демократических странах, выяснилось, что в Чехословакии, Венгрии и Румынии всем зарегистрированным политическим партиям выделялось одинаковое количество эфирного времени^{23[13]}. Напротив, в Польше в ходе первых многопартийных выборов эфирное время предоставлялось на основании степени поддержки, которой пользовалась партия и которая выражалась в количестве подписей на бланках, необходимом для регистрации кандидатов.

Почти во всех странах Запада, упомянутых в исследовании, партии получают эфирное время на основании принципа пропорциональности^{24[14]}. В Бельгии, Греции, Люксембурге и Швейцарии время распределяется пропорционально количеству мест, занимаемых представителями данной партии в парламенте. В Великобритании (где в масштабе страны существует три основные партии)^{25[15]} и в Австралии (где существует две

^{22[12]} Статья 15А Положения о Выборах в кнессет.

^{23[13]} См. указанную работу К. Якубовица.

^{24[14]} См. там же.

^{25[15]} При проведении всеобщих выборов в Великобритании в 1992 году, Консервативная и Лейбористская партия получили по пять отрезков эфирного времени на телевидении, а

основные партии) большинство эфирного времени было предоставлено основным партиям, в то время как меньшее его количество получили меньшие партии^{26[16]}.

Во Франции^{27[17]} и Германии^{28[18]}, где несколько партий занимают значительное количество мест в парламенте, партии, которые создают _____ коалицию вместе, получают приблизительно то же самое количество времени, что и те, которые создают оппозицию; партии, не представленные в парламенте, могут получить незначительное количество эфирного времени. В Испании партиям, представители которых баллотировались по меньшей мере в 75 процентах избирательных округов, эфирное время предоставляется пропорционально их успеху на

либерально-демократическая - четыре. При проведении выборов в 1987 году каждая из трех основных партий получила по пять отрезков, Шотландская национальная партия получила два отрезка на Шотландском региональном телевидении, а Уэльская партия, Плед Кимру - один отрезок на Уэльском региональном телевидении. Любая партия, претендующая на выборах на более, чем на 50 мест в парламенте, имела право на одну пятиминутную программу по радио и по телевидению; в 1987 году право на это получила только Партия Зеленых.

^{26[16]} В Австралии две основные партии получают одинаковое количество эфирного времени на каналах государственного телевидения (30 минут для основных политических заявлений в начале избирательной кампании и 30 двухминутных отрезков и по радио, и по телевидению), и, кроме того, некоторое количество времени, выделенного на проведение программ прямой предвыборной агитации, делится поровну между независимыми кандидатами и мелкими партиями, которые либо имеют одного члена парламента, либо набрали по меньшей мере пять процентов голосов в выборах на федеральном уровне или уровне штатов. От частных телерадиокомпаний не требуется трансляция программ прямой предвыборной агитации, но если они это делают, они должны придерживаться вышеуказанных требований.

^{27[17]} Во Франции партии, представленные по меньшей мере 30 членами парламента и сенаторами вместе получают три часа телевизионного эфирного времени, которое делится поровну между партией правящего большинства и оппозицией. Лидеры партий решают между собой, как делить 90 минут, выделенные им; если они не смогут достичь договоренности, решение принимается совместно спикерами двух палат парламента. Партии, не представленные в парламенте, могут получить незначительное количество эфирного времени.

^{28[18]} В Германии время распределяется на основании количества мест, которые каждая партия имеет в парламенте, результатов последних выборов, количественного состава партии и срока существования партии. Оппозиционные партии получают по меньшей мере половину от эфирного времени, выделенного самой сильной партией. Партии, не представленные в парламенте, получают гораздо меньше времени в эфире, чем партии, представленные там. Конституционный Суд Германии принял решение о том, что электронные СМИ, как частные, так и государственные, не только обязаны информировать избирателей о вопросах и позициях партий, но также обязаны предоставлять информацию об относительном количественном составе политических партий. Это следует из убеждения в том, что выборы проводятся с целью формирования правительства, и, соответственно, в большей степени должна освещаться кампания партий, могущих участвовать в создании правительства. См. Е. Барендт, указанная работа.

предыдущих выборах^{29[19]}. В Дании, Ирландии и Нидерландах эфирное время распределяется поровну, хотя в Ирландии и Нидерландах время выделяется только партиям, представленным в парламенте.

Новые партии и независимые кандидаты

Новые партии и независимые кандидаты могут не удовлетворить квалификационным географическим критериям, могут не участвовать в политических переговорах между главными политическими силами в стране и могут не иметь мест в парламенте. Несмотря на это, такие претенденты могут оказаться весьма полезными для избирательного процесса. Общественная уверенность в справедливости выборов может укрепиться или пошатнуться в зависимости от отношения к таким претендентам, которое может считаться признаком относительной открытости на переходе к демократии. Кроме того, такие партии и кандидаты, равно как и мелкие партии, с более богатым историческим прошлым, имеют политические права, которыми нельзя пренебрегать.

Полезным при выделении эфирного времени для новых партий, независимых кандидатов и мелких партий может быть метод разделения эфирного времени на категории. Одна категория должна быть разделена поровну между всеми зарегистрированными участниками избирательной кампании и предоставлять каждой минимальное количество времени для представления своих программ. Другая категория определялась на основе формулы, учитывающей относительный численный состав партии, и, таким образом, основным участникам избирательного процесса была предоставлена возможность обострить предвыборную борьбу.

Метод выделения определенного времени

Кроме методов квалификации и распределения количества эфирного времени необходимо использовать метод установления временных промежутков, когда эфирное время будет предоставлено данной партии. Например, в Румынии во время выборов в 1990 году оппозиционные партии жаловались на то, что их эфирное время приходилось на те часы, когда меньше всего людей могли увидеть их передачи. Во избежание подобных обвинений некоторые правительства используют алфавитную систему чередования или метод компьютерного выбора наугад. Независимо от используемого метода, следует постараться обеспечить справедливость и беспристрастность при распределении времени трансляций передач по предвыборной агитации.

^{29[19]} Кроме того, небольшое количество эфирного времени (обычно по 10 минут) выделяется партиям, претендующим менее, чем на 75 процентов мест в парламенте, если на последних выборах за них было подано по меньшей мере 20 процентов голосов.

3.6. Вопросы, связанные с применением методов распределения эфирного времени

Независимо от того, какие методы формально используются для квалификации и распределения эфирного времени, возникают проблемы с их применением. Наиболее очевидная сложность в этом плане - как обеспечить практический учет существующих критериев предоставления партиям эфирного времени, его распределения и назначения? Существует множество примеров, некоторые из которых приведены выше, когда оппозиционные партии жаловались на нарушение таких принципов.

Еще одним поводом для дискуссий является вопрос доступа к средствам производства рекламы. Например, во время выборов 1991 года на Тайване оппозиция выражала жалобы на то, что правящая партия получала больше помощи от технических специалистов телевидения, что привело к большей эффективности видеоматериалов данной партии. В 1990 году при проведении выборов в Румынии оппозиция отметила, что правящая партия имела доступ к государственным средствам при производстве своих передач, в то время как у оппозиции такого доступа не было. Уровень имевшихся у оппозиции средств был далек от профессионального.

Такая ситуация может быть облегчена предоставлением одних и тех же технических возможностей по производству программ всем участникам избирательного процесса. Порядок производства программ должен определяться по возможности более беспристрастно, как и принципы распределения эфирного времени. Этот метод должен обеспечивать отсутствие режима наибольшего благоприятствования для определенных партий в своевременном производстве программ или техническом их качестве для определенных партий.

Время прямой предвыборной агитации не может быть полностью отделено от освещения электронными СМИ деятельности правительства, политических партий и первостепенных вопросов в избирательной кампании. Программы предвыборной агитации могут помочь "выровнять поле для игры" для того, чтобы обеспечить объективность при проведении выборов. Необъективное освещение избирательной кампании, тем не менее, может сместить баланс политических сил даже в тех случаях, когда агитационные программы были организованы относительно справедливо. Такие обстоятельства были отражены в оценке международных наблюдателей, например, при проведении выборов в 1986 году на Филиппинах.

4. Проблемы освещения избирательных кампаний в информационных программах

Введение

Обеспечение свободного и справедливого характера выборов в значительной степени зависит от беспристрастного профессионализма средств массовой информации.

Утверждение принципов профессиональной журналистики является сложной задачей в ходе избирательной кампании в любых условиях. Для обеспечения объективности может возникнуть необходимость обнародовать факты, затрагивающие интересы того или иного участника предвыборной борьбы. Интересы точности могут потребовать изложения событий в свете, отличном от понимания данной проблемы политическими соперниками.

^{30[1]}

Хотя в некоторых странах в период перехода к демократии могут сложиться благоприятные условия, определяемые наличием средств массовой информации, впитавших лучшие традиции независимой прессы, однако такое бывает крайне редко. Даже если вмешательство или давление со стороны правительства на средства массовой информации является весьма незначительным, в условиях отсутствия у последних опыта независимой журналистики они, вероятнее всего, будут испытывать трудности с выполнением своей роли в информационном освещении избирательной кампании. Больше впечатление производят случаи, когда правительство и средства массовой информации стараются представить народу необъективную картину для того, чтобы сохранить власть в руках правящих кругов.

Хотя проблемы, связанные с информационным освещением избирательной кампании весьма разнообразны, большинство из них сводится к следующему центральному вопросу: подходят ли правящие круги к избирательному процессу с честными намерениями или нет.

^{30[1]} «Сбалансированное информационное освещение» не требует исключительной точности при выделении времени для всех политических партий и кандидатов, участвующих в предвыборной борьбе. Оно предотвращает излишнее и диспропорциональное информационное освещение любой партии или кандидата. Оно также предотвращает излишнее или диспропорциональное представление партии или кандидата в положительном либо отрицательном свете с целью получения одними участниками предвыборной борьбы преимущества над другими.

4.1. Несбалансированный подход

Наиболее распространенная проблема, связанная с освещением избирательного процесса электронными СМИ в условиях перехода к демократии заключается в несбалансированном освещении избирательных кампаний, политических партий и кандидатов как количественно, так и качественно. Чаще всего правящая партия получает гораздо больше внимания, чем оппозиция. При этом партия, стоящая у власти, представляется в слишком благоприятном свете, а оппозиция - в негативном.

Позитивными примерами мер, направленных на предотвращение необъективного освещения избирательной кампании или манипуляции средствами массовой информации, являются выборы 1991 года в Бангладеш. Была составлена формула проведения вечерних информационных выпусков, предусматривавшая поочередное освещение в информационных выпусках новостей кампании двух основных политических альянсов. И радиовещание, и телевидение получили от правительства указания быть объективными в освещении партий и кандидатов.

Во время выборов в Чехословакии в 1990 году в адрес радио и ТВ, находившихся под контролем государства, прозвучали обвинения в необъективном отношении и излишней благосклонности к политической группировке, которая пришла к власти за несколько месяцев в результате "Бархатной революции". Эта критика стала особенно острой после прямой трансляции двух выступлений президента Гавела. После ряда официальных протестов, поданных несколькими партиями, все партии, которые остались в проигрыше от такого освещения, получили дополнительное бесплатное эфирное время.

Во время избирательной кампании в Кении в 1992 году правящая партия иногда получала от Государственной телерадиовещательной Корпорации Кении (КейБиСи) больше эфирного времени, чем все остальные политические партии вместе взятые. При этом правящая партия в основном представлялась в благоприятном свете, а оппозиционные партии обычно изображались негативно. Находящаяся в частном владении Кенийская Телевизионная Сеть (КейТиЭн), по сообщениям, освещала действия оппозиции более часто, чем КейБиСи, а также уделяла правящей партии значительно больше внимания, чем оппозиции.

В ходе избирательной кампании 1991 года в Замбии информационное освещение было настолько односторонним в пользу правящей партии, что Ассоциация Прессы Замбии добилась временного судебного запрета на руководство директора Национальной телерадиовещательной Корпорации Замбии информационными программами до окончания избирательной

кампании. При издании данного запрета судом была отмечена общественная заинтересованность в получении объективной информации, но, несмотря на это, запрет был отменен за два дня до выборов^{31[2]}.

Во время выборов в Пакистане в 1988 году члены правительства, являвшиеся членами правящей партии были в центре внимания контролируемых правительством национального телевидения и радио, при этом ни о какой критике не было и речи. На выборах в 1990 году, когда эта партия боролась за восстановление своих позиций, ее кампания получила широкое и позитивное освещение на контролируемых правительством телевидении и радио, в то время как действия альянса политических сил, возглавлявшегося Беназир Бхутто, освещались ими крайне скупо.

4.2. Дифференциация деятельности государственных чиновников и предвыборной агитации кандидатов

Вторым важным вопросом, связанным с освещением избирательного процесса в электронных СМИ, является необходимость проводить границу между заслуживающей внимания деятельностью государственных чиновников, выполняющих государственные функции, и действиями этих же лиц, ведущих предвыборную борьбу. Государственные чиновники выполняют ряд важных действий в рамках своих административных или законодательных функций во время избирательной кампании. В то же время, они часто пытаются тщательно спланировать такие действия с тем, чтобы максимально привлечь к себе внимание избирателей в ходе предвыборной борьбы.

Во время избирательной кампании государственные чиновники, кроме того, появляются на митингах и выступают на собраниях общественных организаций, а также участвуют в других мероприятиях. Для электронных СМИ крайне важно разграничивать эти два вида действий. Различие между ними не всегда является четким, и может оказаться так, что официальное мнение относительно того или иного события и точка зрения средств массовой информации не совпадают. Проблемой в данном случае является обеспечение общества важной информацией о деятельности правительства, игнорируя попытки правящей партии привлечь к себе дополнительное внимание во время предвыборной борьбы.

Электронные СМИ также должны пресекать попытки государственных чиновников получить определенные преимущества для своей предвыборной кампании за счет освещения мероприятий, которые, по их мнению, проводятся в рамках их государственной деятельности. Например, в ходе выборов в Гватемале в 1990 году _____ выступления президента по

^{31[2]} Запрет также распространялся на редактора находящейся под контролем правительства газеты "Таймс оф Замбия".

телевизору _____ символ президентской политической партии, а не герб государства.

4.3. Манипуляции процессом освещения предвыборной кампании

В некоторых случаях степень дисбаланса при освещении политических кампаний в электронных СМИ происходит из-за сознательных попыток со стороны радио и телевидения повлиять на исход избирательной кампании. Это становится наиболее очевидным, когда принципы объективности при передаче информации нарушаются в такой мере, что выпуски новостей и информационные программы оказываются направленными на манипулирование мнением потенциальных избирателей.

Во время выборов в Албании в 1991 году телевизионные камеры снимали митинги правящей партии под таким углом, что они казались более массовыми, чем были на самом деле. Эти митинги, включая фрагменты выступлений на них, широко освещались, в то время как митинги оппозиции получили весьма незначительное освещение. В сообщениях о митингах оппозиции приводились только краткое содержание выступлений, сами же речи игнорировались. Освещение избирательной кампании в Кении в 1992 году также включало показ выступлений кандидатов от правящей партии, где бы они ни выступали, в то время как сообщения о выступлениях от оппозиции сопровождалось незначительным показом или шли вообще без него. При помощи таких необъективных приемов освещения привилегированная партия изображается как более сильная. Постоянное использование такой тактики может вылиться во вполне существенную поддержку данной партии телезрителями и радиослушателями.

Во время выборов в Намибии в 1989 году их электронные СМИ передавали неподтвержденные сообщения о вторжениях в страну вооруженных формирований СВАПО, но воздержались от освещения провокационных действий подразделения полиции по борьбе с повстанцами на юго-западе Африки. В сообщениях также отсутствовал показ выступлений кандидатов от СВАПО, а освещение деятельности СВАПО было полностью негативным.

При освещении в 1987 году избирательной кампании в Корее радио и ТВ изображали бывшего президента этой страны Ро Дэ У всегда окруженным большими толпами народа, даже в те дни, когда он не предпринимал никаких действий в ходе избирательной кампании. Он всегда шел первым по счету в репортажах, связанных с избирательной кампанией, и его действия освещались более подробно. В то же время кандидаты от оппозиции изображались окруженными небольшими группами людей, часто только со спины.

Манипуляция процессом освещения избирательных кампаний может также распространяться и на программы, не являющиеся информационными. Например, во время избирательной кампании на Тайване в 1991 году телевизионные станции приглашали кандидатов от правящей партии быть ведущими различных шоу, быть гостями дискуссионных клубов и игровых передач. Некоторые эстрадные программы использовали лозунги правящей партии.

4.4. Специальные информационные программы

Специальные информационные программы могут проводиться в форме интервью с кандидатами или представителями различных политических партий, а также дебатов между соперниками. Такие программы могут быть полезными в освещении избирательной кампании на радио и ТВ как в плане информирования граждан о позициях политических партий и кандидатов по важным для страны вопросам, так и в том, что они предоставляют соперникам возможность обращаться напрямую к народу.

Индивидуальные и групповые интервью

Интервью позволяют кандидатам или представителям партий изложить свои взгляды, обращаясь напрямую к народу. Интервью могут проводиться одним лицом или группой журналистов (и не только их). Аудитория может участвовать, задавая вопросы из студии или, при наличии технических средств, из других мест.

При проведении таких программ исключительную важность имеет объективность и непредвзятость того, кто проводит интервью. Группа лиц, проводящих интервью, может быть составлена из независимых репортеров или журналистов, симпатизирующих различным политическим тенденциям таким образом, чтобы она была в целом сбалансирована по отношению к каждой партии.

Например, во время выборов в Зимбабве в 1985 году новая телепрограмма «Лицом к народу» проводила сорокаминутные интервью с лидером каждой из политических партий. Кандидаты на высшую государственную должность в Пакистане обращались к избирателям во время групповых интервью, транслировавшихся по телевидению. Тем не менее, Беназир Бхутто из Народной Партии Пакистана отказалась от приглашения на интервью из-за того, что ее требования транслировать интервью в прямом эфире и предоставить ей некоторое право выбора лиц, которые будут проводить интервью, с целью обеспечения точности и сбалансированности освещения, не были выполнены.

Встречи кандидатов и дебаты

Электронные СМИ могут собирать вместе различных кандидатов или представителей политических партий в одной программе для обмена мнениями. Преимущество таких программ заключается в том, что они позволяют слушателям или телезрителям сравнить взгляды участников предвыборной борьбы и получить более жизненное представление о них самих в ходе “боя” с их соперниками. Подобные программы могут проводиться одним ведущим или группой ведущих. Как и в случае с интервью, к участию во встречах и дебатах можно привлекать аудиторию.

Встречи кандидатов обычно дают возможность кандидатам или представителям политических партий выступить, необязательно вступая в дискуссию друг с другом; дебаты обычно ведутся по более жесткой схеме. И тот, и другой тип программы ведутся вокруг заранее оговоренных вопросов или могут заключаться в ответах на одни и те же вопросы. В таких программах может получаться так, что ведущий и тот, кто задает вопросы, окажутся необъективными. Количество участников также может усложнить условия проведения программы. На любой встрече или во время дебатов кандидатов их участники должны получать достаточно времени для того, чтобы беспрепятственно изложить свои взгляды аудитории.

Во время выборов в Гватемале в 1985 году в теле- и радиовстречах и дебатах участвовали не только кандидаты на пост президента, но и кандидаты на пост мэра столицы. В Венгрии перед выборами в 1990 году транслировались четырехсторонние дебаты между двенадцатью соперничающими политическими партиями. В бывшей Югославской

Республике Хорватия за два дня до выборов были показаны трехчасовые дебаты между лидерами четырех основных соперничающих политических организаций.

Смешанные программы

В идеале в течении избирательной кампании должно передаваться полное сочетание всех специальных информационных программ. Каждый тип программы имеет свои преимущества для политических партий в плане популяризации своих взглядов, а для потенциальных избирателей - в плане получения информации и формирования мнения, без которого нельзя сделать осознанный выбор среди партий и кандидатов.

В ходе избирательной кампании 1990 года в Никарагуа законодательством о выборах был предусмотрен свободный доступ к телевидению. Также не была запрещена и политическая реклама. Политическим партиям, участвовавшим в предвыборной борьбе, ежедневно бесплатно выделялось тридцать минут эфирного времени на менее популярном канале национального телевидения. Это эфирное время поровну распределялось между партиями, и каждая партия получала по 10 минут для представления своей платформы.

Позже в ходе избирательной кампании под давлением оппозиции правительство ввело на самом популярном телеканале страны с 18.00 до 19.00 программу под названием "Выборы 1990". Эта программа состояла из двух равных частей; каждая из них была посвящена отдельной политической партии, представителям которой после программного заявления группой журналистов задавались вопросы. Журналисты представляли как правительственные, так и оппозиционные средства массовой информации, причем ведущий являлся сторонником правительства. Позже эта передача была расширена и включала вопросы, поступавшие по телефону от телезрителей, а три раза в неделю передвижные пункты собирали вопросы от людей на улице. В конце концов в передачу включили дебаты между представителями двух политических партий, транслировавшиеся два раза в неделю, во время которых журналисты задавали вопросы на темы, определенные партиями.

Никарагуанская модель предоставляла политическим партиям достаточное количество времени для изложения своих взглядов, множество вариантов обстановки, в которой потенциальные избиратели могли наблюдать соперничество партий, а также поднимала ряд важных для страны вопросов. И хотя не нужно вырабатывать жесткую модель, подобный баланс идет на пользу свободе слова при проведении избирательной кампании.

4.5. Опрос общественного мнения и прогнозирование результатов выборов

Освещение результатов опросов общественного мнения, касающихся относительных шансов на победу на выборах той или иной политической партии или того или иного кандидата, является отдельным вопросом в освещении избирательной кампании электронными СМИ. Такие опросы могут проводиться во время всей избирательной кампании и включать опрос избирателей после того, как они проголосовали. Кроме того, прогнозы в отношении вероятного исхода выборов могут делаться на основании результатов опросов избирателей после голосования и/или основываться на сводках о результатах частичного подсчета голосов. Опросы общественного мнения и прогнозирование результатов выборов могут проводиться независимыми организациями, научно-исследовательскими институтами, политическими партиями или средствами массовой информации.

Освещение таких данных электронными СМИ иногда может быть противоречивым. Это особенно справедливо в отношении результатов опросов и прогнозов, объективность источников которых вызывает сомнения. Опросы общественного мнения и прогнозы вероятного исхода выборов _____ оказывают воздействие на реальные результаты выборов, чем просто отражают общественное мнение. По этим причинам при освещении их радио и телевидением необходимо уделять особое внимание сбалансированности, справедливости и объективности.

В передаче должен упоминаться источник опроса общественного мнения или прогноза относительно вероятного исхода выборов, наряду с его статистическими пределами погрешности, временем проведения, количеством опрошенных и другой соответствующей информацией. Если разрыв между политическими партиями или кандидатами находится в пределах статистических пределов погрешности, этот факт также должен быть упомянут в передаче. Следует сообщать о результатах всех заслуживающих доверия опросов общественного мнения, чтобы не допустить преувеличения значения результатов одного единственного опроса. Кроме того, тенденции, возникающие при проведении опросов общественного мнения, должны также обязательно упоминаться для ясности понимания того, что результаты одного опроса не дают отчетливой картины. БиБиСи, например, как правило, не выделяет отдельные опросы, поскольку их результаты являются недостаточно достоверными^{32[3]}.

Государства в период перехода к демократии уделяют особое внимание данному типу освещения накануне выборов. Некоторые страны налагают

^{32[3]} См. "Опросы общественного мнения во время общих выборов", Рекомендации для редакторов БиБиСи, март 1992 года (1).

запрет на предвыборную агитацию и информационное освещение избирательной кампании за 24 или 48 часов до начала выборов и в течение всего дня выборов.

4.6. Зарубежные средства массовой информации и кабельное телевидение

Зарубежные передачи, принимаемые на коротких волнах и других радиочастотах, по спутниковому телевидению и транслируемые по национальному телевидению могут оказать влияние на мнение избирателей. В этой связи полезно рассмотреть два аспекта проблемы.

Одним из них является общепризнанное право «искать, получать и распространять информацию и взгляды при помощи любых средств и вне зависимости от границ»^{33[4]}. Сложно представить себе обстоятельства, оправдывающие вмешательство правительства в свободу реализации этого права во время избирательной кампании либо посредством введения прямой цензуры, либо косвенно способствуя установлению самоцензуры.

Вторым аспектом является деятельность правительства по ограничению использования участниками предвыборной борьбы зарубежных средств массовой информации вне норм, установленных в данной стране. Хотя во многих ситуациях правительства предпочитают не регулировать эту сферу, в некоторых странах политическим партиям и кандидатам запрещено использовать зарубежные передачи для распространения своих взглядов. Например, во время избирательной кампании в Албании в 1991 году кандидатам было запрещено фигурировать в зарубежных СМИ.

Зарубежные информационные службы сыграли значительную роль во время выборов на Филиппинах в 1986 году. Когда президент Маркос объявил о проведении выборов в срочном порядке, первым об этом известии сообщило телевидение США.

5. Обучение избирателей и специальные вопросы

Введение

Анализ освещения избирательной кампании электронными СМИ будет неполным без рассмотрения роли радио и телевидения в обучении избирателей. Такие вопросы касаются роли средств, имеющих у правительства в пропаганде общечеловеческих ценностей, использованию электронных СМИ для воздействия на группы с традиционно низким

^{33[4]} Статья 19 Всеобщей Декларации Прав человека. Полный текст данной статьи приводится в Приложении 1.

процентом участия в выборах с целью вовлечения их в избирательный процесс, а также особенности освещения выборов в местные органы власти и национальных плебисцитов.

5.1. Обучение избирателей

Электронные СМИ могут быть очень эффективным средством проведения обучения избирателей путем распространения информации о том как, когда и где следует голосовать, о тайне голосования и о роли и значении участия в выборах. Эта функция часто называется гражданским обучением избирателей. Еще одним способом участия в обучении избирателей является распространение информации, необходимой избирателям для понимания сущности идей, платформ и программ политических партий, а также качеств кандидатов. Последняя функция реализуется посредством рекламной кампании, проводимой политическими партиями в ходе показа специальных информационных программ и выпусков новостей.

Относительная важность общегражданского обучения при помощи радио и ТВ зависит от наличия демократических традиций и опыта в проведении многопартийных выборов в любой отдельной взятой стране в период перехода к демократии. Страна с крепкими демократическими традициями, прерванными на короткое время авторитарным режимом, в меньшей степени будет нуждаться в обучении избирателей, чем страна, надолго оторванная от демократических корней или с небольшим опытом проведения многопартийной избирательной кампании.

Информационные программы, сообщающие где, когда и как голосовать, описывающие процедуру регистрации, важны в любой стране. Короткие информационные передачи, приглашающие принять участие в выборах, также могут быть эффективными. Объяснения, касающиеся тайны голосования или подобных избирательных процедур, могут иметь решающее значение для установления общественной веры в справедливость предстоящих выборов. В некоторых ситуациях передачи могут быть полезными для убеждения избирателей в том, что в день выборов будет обеспечена их личная безопасность. Передачи о злоупотреблениях, связанных с проведением выборов, и о том, что делать при возникновении конфликтной ситуации, могут помочь уменьшить вероятность или предотвратить попытки запугивания избирателей.

Эффективные передачи для избирателей могут быть относительно короткими, от 60 секунд до нескольких минут. Их производством может заниматься особый правительственный орган, ответственный за наблюдение за ходом выборов, или неправительственные гражданские организации, а транслироваться они могут по независимым или правительственным каналам. Например, в Румынии во время выборов в _____ 1992 год_ Союз за Демократию, неправительственная гражданская

организация составила для транслирования по национальному телевидению одноминутную информационную передачу под названием “Ты нужен Румынии”, которая приглашала избирателей принять участие в выборах.

Во время избирательной кампании в Болгарии в 1990 году Центральная Избирательная Комиссия взяла на себя ответственность за финансируемое правительством обучение избирателей, хотя различные гражданские группы передавали свои собственные программы. Государственное телевидение и радио передавали десятиминутные информационные программы, которые не только объясняли, но и демонстрировали довольно сложную процедуру голосования. Эти программы также использовались для того, чтобы развеять опасения избирателей относительно возможности фальсификации результатов выборов. Центральная Избирательная Комиссия подвергалась критике со стороны оппозиционных партий за то, что не уделила, по их мнению, достаточного внимания вопросу тайны голосования. Это упущение было расценено как действия в пользу правящей партии, что обусловлено сорокатрехлетним периодом однопартийного правления в Болгарии.

Избирательная кампания в Намибии в 1989 году включала передачи по обучению избирателей, произведенные Группой ООН по Содействию при Переходе к Демократии, а также правительственные передачи. Группе содействия при Переходе к Демократии ежедневно выделялось пять минут радиозэфира и еженедельно десять минут телезэфира. Информационные программы приглашали избирателей принять участие в голосовании, давали общие сведения о процедуре голосования и обращали внимание на тайну голосования. Управление Генеральной Администрации проводило кампанию по обучению избирателей, включавшую передачи на многих языках на такие темы, как “голосуй без страха” и “твой голос - твоя тайна”.

Во время избирательной кампании в 1985 году в Гватемале Верховная Избирательная Комиссия совместно с независимым институтом политических исследований (CEDEP) проводила кампанию в электронных и печатных средствах массовой информации по агитации граждан принять участие в выборах.

5.2. Особая важность освещения избирательной кампании для малочисленных народов, коренного населения и женщин-избирателей

Электронные СМИ могут играть решающую роль в общегражданском образовании и в увеличении процента участия в выборах за счет вовлечения в избирательный процесс групп, до этого активно в нем не участвовавших. Женщины в определенных странах традиционно имеют меньший процент участия в выборах. Некоторые малочисленные народы и коренное население могут иметь более высокий уровень неграмотности или

говорить не на тех языках, на которых говорит большинство населения данной страны. Они также могут быть географически изолированы. Все эти факторы увеличивают важность использования государственных средств информации для поддержки таких групп населения в реализации их избирательных прав.

Хотя выборы в Гватемале в ноябре 1985 года были восприняты международными наблюдателями как первый важный шаг в переходе к демократии, коренное население данной страны (составляющее примерно около половины ее населения) не было должным образом вовлечено в избирательный процесс, а процент участия в выборах женщин-представительниц коренного населения был крайне низким.

Коренное население, проживающее в сельской местности в обстановке крайней бедности, в большинстве своем не говорящее по-испански, имеет достаточно высокий процент неграмотности. В Гватемале среди коренного населения насчитывается четыре основные языковые группы, 22 языка и более ста диалектов. Некоторые радиостанции ведут передачи на их языках, а несколько политических партий проводили в этих передачах свою рекламную кампанию. Международные обозреватели отмечают необходимость вовлечения коренного населения в демократический процесс. Электронные средства массовой информации, в особенности радио, могли бы играть особую роль в этом процессе.

Радио имеет особую важность в эффективной передаче политической информации различным группам населения. Во время выборов в Намибии в 1989 году восемь радиостанций передавали в диапазоне УКВ программы на тринадцати языках, охватывая таким образом большинство населения, в то время как телевидение ведет передачи только на языке африкаанс. Выборы в Малайзии в 1990 году являются еще одним примером, иллюстрирующим важность электронных СМИ для охвата различных групп населения страны. Радио и Телевидение Малайзии (____) ведет свои передачи в основном на малайском языке, но новости и другие программы также передаются на английском, мандаринском, китайском и тамильском. Радио Малайзии также вело региональные передачи на местных языках сабах и саравак.

5.3. Выборы в местные органы власти

При приближении выборов в местные органы власти необходим особый подход к каждой из проблем, возникающих в связи с освещением предвыборной кампании в электронных СМИ. Квалификационные пороги и методы распределения времени могут потребовать пересмотра при проведении выборов в муниципальные и областные органы власти. За исключением очень небольших стран, появление кандидатов в местные органы власти на национальном телевидении может потребовать слишком

много времени и вызвать недоумение у избирателей. Местные теле- и радиоканалы лучше подходят для предоставления эфирного времени кандидатам и информационного освещения предвыборных кампаний на местном уровне.

При одновременном проведении выборов в местные органы власти по всей стране уместны выступления лидеров национальных политических партий с изложением их общих программ местного развития и сопутствующих вопросов. Это в особенности приемлемо в тех случаях, когда мэры и члены муниципальных советов избираются голосованием по партийным спискам. Прямые выборы мэров - это несколько другая ситуация, в которой рекомендуется организовать выступление кандидатов на посты мэров основных городов в один день или в одно время. График их выступлений мог бы быть после этого опубликован для достижения максимального привлечения внимания населения этих районов к таким программам.

На выборах в муниципальные органы в Парагвае в 1991 году было организовано выступление по телевидению кандидатов на пост мэра города Асунсьон. В этом городе телевидение играет более важную роль, чем в остальных районах страны. Правительство разрешило бесплатно использовать радиоэфир и прессу. В Болгарии в 1991 году при проведении выборов в законодательные и муниципальные органы все партии, представленные в парламенте, получили равный доступ на радио и телевидение. Две местные радиостанции не до конца следовали правилу предоставления равного доступа к эфирному времени, этим самым привлекая внимание к необходимости создания механизма оперативного решения вопросов, связанных с обеспечением соблюдения данного правила на местном уровне. В Румынии в феврале 1992 года во время всеобщих выборов в муниципальные органы политическим партиям и кандидатам на посты мэров был также предоставлен свободный доступ к эфирному времени в электронных СМИ.

5.4. Национальные плебисциты и референдумы

Плебисциты являются особым случаем по меньшей мере в двух аспектах. Голосование заключается в ответах “Да” или “Нет” на предложенные вопросы, и поэтому эфирное время может быть свободно разделено на два блока. Кроме того, по крайней мере на первый взгляд, отсутствует какая-либо борьба против кандидатур. Тем не менее, будущее политического деятеля или партии, представляющего данную программу, часто зависит от исхода голосования.

Вопрос о том, кто получит эфирное время для выступлений в поддержку или против проблемы, вынесенной на голосование, может быть достаточно сложным. И ту, и другую точку зрения может отстаивать множество партий. Каждая партия может требовать предоставить ей право выступить в

электронных СМИ. Вводятся в действие квалификационные пороги и распределение времени в рамках блоков, предоставленных каждой стороне. Весь спектр вопросов, связанных с освещением избирательных кампаний в средствах массовой информации распространяется на деятельность партии, выступающей с той или иной точкой зрения. Также возникает потребность в обучении избирателей, наряду с необходимостью выработать политику предоставления средств массовой информации иметь надежные регулирующие механизмы в сфере электронных СМИ.

Национальный плебисцит в Чили в 1988 году по вопросу об ускорении возвращения к демократии является наглядным примером такого типа предвыборной борьбы. На любом референдуме _____, _____, ратифицировать или нет новую конституцию, _____ вопросы _____.

6. Механизмы выработки политики, касающейся освещения избирательных кампаний электронными СМИ

Введение

Решающее значение для объективного освещения избирательных кампаний электронными СМИ имеет создание механизмов для выработки политики в этой сфере, наблюдения за объективностью проведения выборов и рассмотрение жалоб от представителей политических партий, кандидатов, журналистов и избирателей. Без таких механизмов доверие граждан к избирательному процессу может сильно пострадать.

Ответственность по наблюдению за ходом освещения избирательной кампании в электронных СМИ может быть возложена на специальный орган законодательной, административной или судебной власти. В некоторых странах структуры, выполняющие эту функцию, официально проводят консультации с политическими партиями и кандидатами. Соперники в политической борьбе могут играть важную роль в формировании политики в освещении ее электронными СМИ. Такая политика может быть основана на соглашениях, достигнутых партиями. Средства массовой информации иногда играют саморегулирующую роль в освещении избирательных кампаний. Кроме того, группы граждан также могут активно добиваться возможности влиять на политику в этой сфере и проводить независимое наблюдение в средствах массовой информации.

6.1. Правительственные механизмы

Перед проведением выборов в Болгарии в 1991 году Большое Народное Собрание учредило Парламентский Комитет по Телевидению и Радиовещанию. И телевидение, и радиовещание имело отдельный совет директоров, назначенных Большим Народным Собранием. По принятии в

1991 году законодательства о выборах, Большое Народное Собрание опубликовало правила, касающиеся распределения эфирного времени в ходе избирательной кампании. Кроме того, Центральная Избирательная Комиссия, являющаяся частью исполнительной ветви власти, имела полномочия по толкованию положений данных правил и законодательства о выборах. Определения Центральной Избирательной Комиссии могли оспариваться в судебном порядке. Центральная Избирательная Комиссия во время выборов 1991 года действовала на основании ограниченного понимания своих полномочий, полагая, что ее задача заключается в обеспечении выполнения мер, предусмотренных законодательством и правилами. Механизм, действовавший в Болгарии в 1991 году, был расценен как улучшение правил, использовавшихся на выборах в 1990 году, и сыграл важную роль в предоставлении равного доступа основным политическим партиям к электронным СМИ.

Во время избирательной кампании 1984 года в Уругвае Избирательный Суд, впервые созданный в 1925 году, был учрежден заново и наделен полномочиями по организации выборов. На Суд, являвшийся независимой и автономной структурой, была возложена задача управления избирательным процессом и толкования законодательства о выборах. Суд также имел полномочия слушать дела и выносить решения по поводу конфликтных ситуаций, связанных с деятельностью политических партий. Он также имел полномочия проводить расследования, в отношении сомнений в результатах выборов. Кроме того, Суд имел полномочия объявить результаты выборов недействительными в целом или частично. Традиция справедливых выборов в Уругвае в значительной степени основана на роли Избирательного суда. Такой независимый орган наделен значительными правами в плане рассмотрения жалоб, касающихся освещения избирательной кампании электронными СМИ, включая жалобы на злоупотребления в этой сфере и на попытки оказать на средства массовой информации давление с целью получения одностороннего освещения ими избирательной кампании.

В Конституции, принятой в 1987 году в Никарагуа было оговорено создание Верховного Избирательного Совета, независимого от законодательной, исполнительной или судебной ветвей власти. Данный Совет был уполномочен решать большинство проблем, связанных с проведением в Никарагуа в 1990 году выборов, включая применение законодательства о средствах массовой информации в части, касающейся избирательной кампании и управления процессом _____ рассмотрения жалоб. Данным Советом был создан Отдел Средств Массовой Информации для того, чтобы решить некоторые проблемы, возникавшие в связи с процессом освещения избирательной кампании, вызывавшим жалобы. Этот отдел вынес в некоторых случаях ряд частных определений и опубликовал свои претензии, когда тот или иной печатный орган отказывал ему в сотрудничестве. Совет организовал передачу одной оппозиционной

программы тогда, когда технический персонал с государственного телевизионного канала отказывался ее передавать. Им также было возбуждено дело против газеты, которая отказывалась прекратить использование сокращения, которое ассоциативно связывало коалицию оппозиционных сил с бывшей правительственной Национальной Гвардией.

Эти примеры демонстрируют роль учреждения независимой структуры в объективном наблюдении за политикой в сфере средств массовой информации и для осуществления объективного и быстрого реагирования на претензии, возникающие в связи с освещением избирательной кампании. Быстрое юридическое рассмотрение и приведение в исполнение решений такой структурой являются определяющими в обеспечении доверия избирателей к ее деятельности.

6.2. Саморегулирование

Во время выборов в Намибии в 1989 году находящаяся под контролем государства Радиовещательная Корпорация Юго-Запада Африки (SWABC) пригласила 14 политических партий присоединиться к постоянному комитету по консультациям по вопросам политики в сфере освещения избирательных кампаний. В результате этих консультаций был составлен график показа по телевидению выступлений кандидатов с предвыборными заявлениями. Он включал ежедневное предоставление двум партиям по пять минут эфирного времени в течение последних шести недель перед выборами. Партии сами решили, что эфирное время будет выделяться поочередно по алфавитному порядку. Несмотря на проблемы с необъективным освещением избирательной кампании, этот механизм доказал свою эффективность в решении вопросов, связанных с прямым доступом к эфиру.

Выборы в Венгрии в 1990 году явились примером саморегулирования средств массовой информации и политических партий в сотрудничестве с гражданской организацией. Форум независимых юристов помогал представителям 12 политических партий, Венгерскому агентству новостей и венгерскому телевидению в составлении добровольного Избирательного кодекса этики. Присоединение к этому кодексу включало обещание не проводить негативную агитацию. К кодексу присоединились тридцать три политических партии, включая все основные партии, а также большинство основных информационных агентств. И хотя положения кодекса были несколько непоследовательными, его создание продемонстрировало прогрессивный подход к саморегулированию^{34[1]}.

^{34[1]} Примеры механизмов саморегулирования в демократических странах приводятся в: “Статья 19”, “Законодательство о прессе и практика: сравнительный анализ свободы прессы в европейских и других демократических странах”, Лондон, 1993 г.

6.3. Наблюдение за освещением избирательной кампании в средствах массовой информации и общественная деятельность

Учреждение” нейтрального органа для наблюдения за объективностью освещения избирательной кампании в выпусках новостей и информационных программах может сыграть важную роль в обеспечении справедливости и сбалансированности в этой сфере. Регулярные, систематические отчеты являются объективной основой, на которой возможно выявление нарушений со стороны электронных СМИ. Такие отчеты также могут быть полезны в ликвидации последствий необъективности или для опровержения необоснованных заявлений —
^{35[2]}.

Наблюдение за освещением избирательной кампании в средствах массовой информации может наиболее эффективно осуществляться независимыми неправительственными организациями, такими как гражданские группы, профессиональные союзы или международные наблюдательные организации, работающие в тесном контакте с местными группами. Наблюдение за освещением в средствах массовой информации эффективно осуществлялось межправительственными организациями. Например, контролируя избирательный процесс в Никарагуа, Миссия Наблюдателей ООН анализировала передачи, связанные с избирательной кампанией.

Выборы в 1991 году в Замбии являются примером того, как наблюдение за освещением избирательной кампании в средствах массовой информации осуществлялось делегацией международных наблюдателей. В рамках Программы наблюдения за выборами в Замбии (“Z-Vote”) начался независимый анализ дневных радионовостей и вечерних теленовостей контролируемой правительством Национальной Радиовещательной Компании Замбии^{36[3]}. Анализ новостей продолжался четыре недели и включал следующие вопросы: (1) объем времени, отведенного на избирательную кампанию каждой партии; (2) место, которое занимает данный вопрос в выпуске новостей; (3) включал ли телевизионный репортаж видеосъемку или фотографии события, включали ли радиорепортажи интервью и выступления; (4) был ли общий тон позитивным или негативным по отношению к каждой партии.

^{35[2]} См., например, “Статья 19”, Свобода слова в Малави: Выборы и необходимость реформы средств массовой информации, июль, 1994 г.

^{36[3]} Программа Наблюдения за выборами в Замбии (“Z-Vote”) финансировалась совместно Картеровским центром университета Эмори и Национальным Демократическим Институтом Международных Отношений

Во время выборов в Кении в 1992 году Комитет профессионалов за демократические перемены (PCDC, комитет Ассоциации Профессиональных Союзов Восточной Африки), организовал представительство для наблюдения, регистрации и анализа новостей и информационных передач Радиовещательной Корпорации Кении. Этот проект определял, обеспечивала ли Радиовещательная Корпорация Кении объективное и независимое освещение избирательной кампании, определенное Законом о Радиовещательной Корпорации Кении.

Во время проведения выборов в Румынии в сентябре 1992 года Ассоциация в поддержку демократии - независимая гражданская организация - проводила программу наблюдения за освещением избирательной кампании средствами массовой информации. В ходе этого процесса анализу в течение четырех недель подвергалось именно освещение правительственным центральным телевидением. В анализ входили следующие вопросы: (1) тема, освещаемая информационными передачами; (2) длительность этих передач; (3) количество времени, выделенного политическим партиям и кандидатам на пост президента.

Подобные акции, предпринимаемые межправительственными и неправительственными организациями, могут стать источником достоверной информации для административных органов. Эти акции также идут на пользу журналистам, поскольку полученная информация может стать объективной основой, на которой можно добиваться изменений в политике освещения избирательных кампаний средствами массовой информации.

ГЛАВА 7. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ И СТАНДАРТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ

Введение

Право граждан участвовать в управлении страной посредством законных и периодически проводимых выборов уже давно признано международным правом в области прав человека. В нескольких наиболее важных международных и региональных договорах, а также других документах формулируются четыре элемента, составляющие ядро этого права: всеобщее и равное право голоса; тайное голосование; проведение выборов с разумной периодичностью; а также отсутствие дискриминации среди избирателей, кандидатов или партий^{37[4]}. Однако, несмотря на то, что право

^{37[4]} Тексты соответствующих договоров см. в Приложении 1. См. также работу Г.Х.Фокса "Право политического участия по международному праву", Вестник международного права Йельского университета, N 17, 1992, с.539, в которой рассматриваются общие положения, касающиеся права участвовать в политической жизни в соответствии с международным правом.

на участие в политической жизни закреплено в большом количестве договоров, касающихся прав человека, оно лишь недавно стало повсеместно восприниматься в качестве фундаментального права, и лишь в последние годы в качестве важного элемента этого права стали рассматриваться вопросы доступа к средствам массовой информации.

Быстрая эволюция прав, касающихся участия в политической жизни, является результатом двух факторов: первое - сближение государственных воззрений относительно важности демократических прав, которое сопровождало окончание холодной войны и которое было отражено в документах, принятых в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ); и второе - выработка норм, особенно после 1989 года, Организацией Объединенных Наций (ООН), а также Организацией Американских Государств (ОАГ) в сочетании со стремлением государств принять эти нормы^{38[5]}.

Организация Объединенных Наций наблюдала за целым рядом выборов, первоначально выполняя свою роль в процессе деколонизации; а затем, начиная с Никарагуа в 1989 году, в соответствии со своим мандатом по поддержанию мира и совсем недавно в рамках программ по предоставлению консультационных услуг и технического содействия^{39[6]}.

^{38[5]} См. ссылку на работу Фокса выше, особенно стр. 607. Данная эволюция нашла также свое отражение и в работах других теоретиков-правоведов. Например, в 1988 году профессор Генри Стайнер отметил, например, что право на участие в политической жизни функционирует в меньшей степени в качестве модели поведения, но, скорее, в качестве "оружия в риторической битве", с помощью которого "каждый из существующих в мире идеологических блоков, наполняя это право своим собственным содержанием, обвиняют других в нарушении этого права в своем собственном его понимании". Г. Стайнер "Участие в политической жизни в качестве одного из прав человека", 1 Гарвардский ежегодник по правам человека (1988), стр. 77. В 1990 году профессор Томас Франк отметил, что легитимность этого права страдает от отсутствия определенности. Франк, Сила легитимности в отношениях между странами (1990), стр. 50-66. К 1992 г., однако, Грегори Фокс пришел к выдвиганию неотразимого аргумента в пользу того, что такой неопределенности более не существует.

^{39[6]} См. Л. Гарбер, "Новая эра установления мира: Организация Объединенных Наций и наблюдение за проведением выборов", в Stiftung Wissenschaft und Politik (1993). Проблемы международного мониторинга выборов в контексте деколонизации описаны в работе М. Эванс и Д.Т. Олидж, "Кому прошлое может научить будущее?" Уроки выборов, проводимых под международным контролем, 1920-1990", 24 Международное право и политика (1992), 1711-56. Проблемы избирательных прав, в качестве продолжения права на самоопределение, описаны в работе Д. Падилла и И. Гупперт, "Осуществление международного контроля за проведением выборов: реализация принципа свободных и справедливых выборов", 7 Международно-правовое обозрение Эмори (1993), 73, 79-85.

Организация американских государств впервые осуществляла наблюдение за проведением выборов в 1962 г., и Межамериканская комиссия по правам человека издала целый ряд заявлений нормативного характера, в которых, помимо прочего, настоятельно утверждалось (впервые в 1990 г. при рассмотрении выборов в Мексике), что нарушение права участия в выборах является предметом озабоченности международного сообщества^{40[7]}. Учитывая растущее принятие обязательного статуса права участвовать в выборах, нормы ООН и ОАГ сейчас могут рассматриваться в качестве части нормативного процесса дальнейшего уточнения этих прав.

В первом разделе настоящей главы рассматриваются международные и сравнимые нормы и юриспруденция, являющаяся основой права на свободу политической коммуникации, включая право кандидатов свободно выражать свои точки зрения в средствах массовой информации, а также право населения иметь доступ к этим точкам зрения. Первый подраздел, суммируя существующие точки зрения, представляет право на участие в политической жизни в том виде, как оно сформулировано в основополагающих договорах по правам человека и других соответствующих документах. В следующих подразделах рассматриваются различные аспекты права на свободу выражения и отсутствие дискриминации, которое лежит в основе права равного доступа к правительственным средствам массовой информации для политических партий и кандидатов в ходе избирательных кампаний. Эти подразделы формулируются в соответствии с международным правом и сравнительным правоведением, а также на основе норм и стандартов, разработанных группами ООН, занимающимися наблюдением за ходом выборов. Второй раздел предлагает нам краткое рассмотрение инициатив в области оказания технического содействия и мониторинга выборов со стороны межправительственных и неправительственных организаций.

7.1. Международное право и сравнительное правоведение

7.1.1. Право на участие в политической жизни

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека является первым заявлением в отношении права человека на участие в политической жизни

^{40[7]} Решение по выборам в Мексике, Положения 9768, 9780, 9828, Ежегодный доклад Межамериканской комиссии по правам человека: 1989-1990, OEA/Ser. L/V/11.77, rev. 1, Док-7 (7 мая 1990 г.), стр. 98-123, особенно стр. 118, пункт 88 (в рассматриваемых слушаниях предполагается фальсификация результатов выборов; комиссия подтвердила свою компетенцию рассматривать такие вопросы, касающиеся проведения общенациональных выборов в государствах, являющихся членами Американской конвенции). Эти слушания приводятся в работе Д. Шелтона, "Представительская демократия и права человека в Западном полушарии", 12 Human Rights Law Journal (1991), 353-359. См. также "Права человека, политические права и представительская демократия в межамериканской системе", в Ежегодном докладе Межамериканской комиссии по правам человека: 1990-1991, OEA/Ser. L/V/11.79, rev. 1, Док. 12 (22 февраля 1991), стр. 525.

в период после Второй мировой войны. Единогласно принятая Генеральной ассамблеей в 1948 году, Всеобщая декларация является выдающимся развитием обязательств в области прав человека, изложенных в Уставе Организации Объединенных Наций. Если во время ее принятия эта декларация рассматривалась в качестве заявления основных принципов, сегодня она принимается многими в качестве документа, содержащего строгие обязательства, подлежащие выполнению всеми "членами международного сообщества"^{41[8]}.

Гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были уточнены и кодифицированы в Международном пакте о гражданских и политических правах, который вступил в силу в 1976 г. По состоянию на июль 1994 г. участниками этого Международного пакта были 127 государств, что делает настоящий пакт международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы. Статья 25 этого пакта предусматривает в своей соответствующей части:

Каждый гражданин имеет право и возможность без каких-либо разграничений, упомянутых в Статье 2 [включая политическое мнение], и без необоснованных ограничений: ... (b) Голосовать и быть избранным _____
_____, _____ свободное волеизъявление избирателей; ...

Статья 3 Первого протокола к Европейской конвенции по правам человека (участниками которой являются 28 стран), а также Статья 23 Американской конвенции по правам человека (25 стран-участниц) гарантируют право на участие в политической жизни в аналогичных формулировках^{42[9]}. Статья 13

^{41[8]} См. Тегеранскую прокламацию, Заключительный акт Международной конференции по правам человека стр. 4 пункт 2, Док. ООН А/Конф. 32/41, принятая Генеральной ассамблеей, Рез. Генеральной ассамблеи 2442 (XXIII), 19 декабря 1968; 23 Сборник резолюций Генеральной ассамблеи, Приложение N 18 (A/7218), стр. 49. В 1971 г. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций отметил: После своего принятия Декларация, благодаря своему влиянию в самых различных контекстах оказывала и оказывает значительное воздействие на содержание и характер международного права, а также приобрела статус гораздо более значительный, чем планировалось первоначально. В общих чертах можно выделить два элемента в рассматриваемом процессе: первое, применение Декларации в качестве критерия для оценки содержания и норм в контексте соблюдения прав человека; и второе, подтверждение Декларации и ее положений в целой серии других документов. Эти два элемента, часто действуя вместе, привели к тому, что Декларация обрела кумулятивную и всеохватывающую силу.

^{42[9]} Межамериканская комиссия по правам человека со всей ясностью заявила, что в соответствии со Статьей 23 все кандидаты имеют право вести свою избирательную кампанию в равных основных условиях и что выборы должны проводиться в рамках "необходимых гарантий с тем, чтобы результаты выражали волеизъявление народа". "Права человека, политические права и представительская демократия в межамериканской системе", приложение 44 выше, стр. 525.

Африканской хартии по правам человека и народов также упоминает это право, хотя и в несколько более ограниченном виде^{43[10]}.

Наиболее подробно изложенные положения в отношении прав граждан участвовать в выборах содержатся в трех документах, принятых СБСЕ, которые сегодня насчитывают 53 страны-участницы. Хотя документы СБСЕ и не являются договорами и поэтому не носят обязательного для выполнения характера со стороны стран-участниц, многими странами они воспринимаются как документы, накладывающие обязательства на страны-участницы, а не просто как документы, содержащие рекомендательные нормы.

Среди рассмотренных выше документов лишь документы СБСЕ ясно признают право доступа к средствам массовой информации для всех политических группировок и отдельных лиц в качестве одной из сторон права на участие в политической жизни. В Копенгагенском документе СБСЕ его страны-участницы берут на себя обязательства “обеспечить, чтобы волеизъявление народа служило основой полномочий правительства” путем обеспечения, помимо прочего, того, чтобы никакие правовые или административные препятствия не стояли бы на пути открытого доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и лиц, желающих участвовать в выборном процессе^{44[11]}.

Хотя договоры по правам человека в прямых формулировках не включают право кандидатов, участвующих в политической борьбе, на доведение своей точки зрения до избирателей через средства массовой информации или право населения на свободный доступ к точкам зрения кандидатов, эти права твердо зафиксированы в правах, определенных договорами на свободу выражения и отсутствие дискриминации. Причем не имеет никаких практических последствий тот факт, является ли источником этих прав - выполнение которых вне всяких сомнений является исключительно важным

^{43[10]} В Африканской хартии не упоминаются такие концепции, как “законные периодически проводимые выборы”, “всеобщее и равное право голоса”, “тайное голосование” или даже цели “гарантирования свободного волеизъявления избирателей”. Соответствующий текст Статьи 13 включен в Приложение I. Проблемы текущей и потенциальной роли Организации африканского единства в целях обеспечения справедливых выборов рассматриваются в работе Л. Гарбер, “Организация африканского единства и выборы”, 4 *Journal of Democracy* (1993), стр. 55-60.

^{44[11]} Пункт 7.8 Документа Копенгагенской встречи и Конференции по гуманитарным вопросам в рамках СБСЕ, 29 июня 1990 г. приведенное в Приложении I и в 29 выпуске Международных правовых материалов (*Int'l L Materials*), 1305, 1308. См. также Парижскую хартию, подписанную 21 ноября 1990 г. главами государств-участниц Сопредседателя по безопасности и сотрудничеству в Европе, подтверждающая приверженность демократии и принципам, изложенным в Копенгагенском документе, а также документ Московской встречи по гуманитарным вопросам (3 октября 1991).

при проведении любых _____ выборов - право на участие в политической жизни само по себе или права на свободу выражения и отсутствия дискриминации. В связи с тем, что право на участие в политической жизни в течение десятилетий считалось носящим противоречивый характер, большинство законов в этой области появилось под влиянием принципа свободы выражения.

В следующих разделах приводятся заявления международных трибуналов и национальных судов, которые поддерживают право политических партий на доступ к правительственным средствам массовой информации, особенно правительственным радио- и телевизионным станциям на недискриминационной основе. Многие из этих заявлений сделаны Европейским Судом или Комиссией по правам человека (которые интерпретируют и применяют Европейскую конвенцию по правам человека). Это объясняется тем фактом, что европейские суды играли наиболее активную роль в разрешении судебных дел, в ходе которых рассматривались проблемы свободы мнений и самовыражения. В свете того факта, что различные международные суды имеют тенденцию полагаться на практику друг друга, особенно при интерпретации аналогичных положений^{45[12]}, решения европейских судебных органов могут восприниматься как имеющие более глобальное значение. Делается также ряд ссылок на решения национальных судов. Представляется, что международные суды, а также национальные судебные органы все в большей степени обращаются к прецедентному праву, особенно к тем прецедентам, которые интерпретируют фундаментальные положения, касающиеся прав человека, с тем, чтобы обогатить ими свою собственную судебную практику^{46[13]}.

7.1.2. Свобода политических дебатов в качестве фундаментального права

Свобода политических дебатов была признана в качестве главного базиса демократического общества существующими институтами и правительствами во всем мире. Европейский Суд по правам человека отметил в 1978 г. в своем примечательном решении, например, что «свобода политических дебатов является ядром концепции демократического общества»^{47[14]}.

^{45[12]} См. «Статья 19» Справочник по вопросам свободы мнений и самовыражения: международное и сравнительное право, стандарты и процедуры, Лондон, 1993, с.45-46.

^{46[13]} Там же, стр. 28-44.

^{47[14]} (Лингенс против Австрии, судебный процесс, состоявшийся 8 июля 1986 г., Серия А N 103, пункт 42. См. также, например, Резолюцию Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций 59(1), от 14 декабря 1946 г.: «Свобода информации является

Фундаментальная значимость свободы политического волеизъявления в значительной степени основывается на важности того, чтобы электорат обладал необходимой информацией о функционировании подлинно демократического общества. Техническая группа Организации Объединенных Наций в своем докладе по референдуму в Малави констатировала: «Для того, чтобы избиратели смогли сделать сознательный, основанный на должном информировании выбор, отдавая свои голоса за того или иного кандидата на избирательном участке, необходимым условием этого является активное использование права свободы волеизъявления»^{48[1]}.

Аналогичное заявление было сделано Верховным Судом Нигерии:

Свобода слова вне всяких сомнений является первоосновой любого демократического общества, так как без свободного обсуждения, особенно политических вопросов, окажется невозможным просвещение или образование населения, так необходимое для должного функционирования ответственного правительства и осуществления им соответствующих процессов^{49[2]}.

Израильский Верховный Суд заявлял:

Реальная демократия и свобода слова являются одним целым. Свобода слова дает возможность каждому индивидууму выработать его или ее собственное независимое мнение при принятии решений, что жизненно необходимо в любом демократическом государстве. Существо демократических выборов заключается в возможности иметь доступ к точкам зрения, основанным на информации, оценить их и представить на широкое открытое обсуждение...^{50[3]}.

Джеймс Медисон - один из тех, кто принимал самое активное участие в разработке Американской конституции выступал не менее _____:

фундаментальным правом человека и ... краеугольным камнем всех свобод, которым привержена Организация Объединенных Наций”.

^{48[1]} Доклад Технической группы Организации Объединенных Наций по проведению свободного и справедливого референдума по вопросу об однопартийной/многопартийной системе в Малави (15-21 ноября 1992 г.), пункт 26.

^{49[2]} Государство против Ivory Trumpet Publishing Co. [1984] 5 NCLR 736, Верховный Суд, Энугу, 31 января 1983 г.

^{50[3]} Зевели против Центральной избирательной комиссии на выборах в Кнессет 13 созыва, а также Ассоциация по гражданским правам в Израиле против Департамента радиовещания Израиля, НС 869/92 и 931/92; 46(2) Пискей Дин, 692.

Любое народное правительство, лишённое исходящей от народа информации или средств приобретения такой информации, является ни чем иным, как прологом к фарсу или трагедии или, вероятно, и того, и другого. Знание будет всегда руководить невежеством. И народ, который стремится управлять своей судьбой, должен вооружить себя той силой, которую даёт знание^{51[4]}.

7.1.3. Роль прессы в информировании населения и контроле действий правительства

Свобода средств массовой информации является необходимым условием для того, чтобы население смогло воспользоваться своим правом на свободу волеизъявления и получения информации. Межамериканский суд по правам человека заявил: «Именно средства массовой информации превращают в реальность свободу мнений и самовыражения»^{52[5]}.

Европейский Суд признал, что свобода средств массовой информации является одним из самых важных механизмов обеспечения информированности граждан:

Свобода прессы предоставляет населению одно из лучших средств приобщения к существующим точкам зрения и формирования своей точки зрения в отношении идеи и подходов к различным проблемам их политических лидеров. В частности, она даёт возможность политикам реагировать в своих выступлениях на те проблемы, которые существуют в общественном мнении; она, таким образом, даёт возможность каждому принимать участие в свободных политических дебатах, которые являются ядром концепции любого демократического общества^{53[6]}.

За прессой также признаётся важнейшая роль в информировании населения о делах, представляющих всеобщий интерес, а также роль «сторожевого пса, стоящего на страже населения»:

На [прессу] возложена ответственность за предоставление информации и идей по вопросам, представляющим всеобщий интерес. Но дело не только в том, что пресса должна предоставлять такую информацию и идеи: население, кроме того, должно иметь право получать эту информацию и идеи. В противном случае, пресса не смогла бы играть свою основную роль «сторожевого пса на службе населения»^{54[7]}.

^{51[4]} Г. Хант (ред.), работы Джеймса Медисона, 1910 г., с. 103.

^{52[5]} См. работу, указанную в сноске 49, с. 56.

^{53[6]} *Кастеллс против Испании, судебный процесс 23 апреля 1992 г., Серия А N 236, пункт 43.*

^{54[7]} *Торсенсон против Исландии, судебный процесс от 25 июня 1992 г., Серия А N 239, пункт 63; Кастеллс против Испании, см. предыдущую ссылку, пункт 43; Обсервер и Гардиан против Великобритании (дело о шпионах), судебный процесс от 26 ноября 1991 г., Серия А N 216, пункт 59(b); «Санди таймс» против Великобритании (II) (дело, связанное с предыдущим делом шпионов), судебный процесс от 26 ноября 1991 г., Серия А N 217, пункт 65.*

Суммируя вышесказанное, можно сказать, что пресса и другие средства массовой информации, включая радио и телевидение, признаются в качестве механизмов, имеющих две общественные функции: информировать население и действовать в качестве “сторожевого пса”. Эти общественные функции не накладывают на прессу обязательств, подобных тем, которые возложены на правительство в отношении уважения и обеспечения уважения выполнения фундаментальных прав. В частности, отдельные органы средств массовой информации не обязаны выполнять обе из вышеприведенных функций или какую-либо одну из них. Скорее наоборот, признание в международном праве того, что средства массовой информации обслуживают общественные интересы, накладывает обязательства на правительство, которое должно следить за тем, чтобы средства массовой информации в целом имели бы возможность выполнять свои функции.

В частности, правительства обязаны не чинить препятствий реализации принципа независимости редакции. Какие-либо карательные меры против прессы за опубликование информации и мнений в отношении вопросов, представляющих всеобщий интерес, недопустимы, за исключением каких-то особых обстоятельств, в силу того, что такие карательные меры, по всей вероятности, “послужат сдерживающим фактором для журналистов, призванных вносить свой вклад в общее обсуждение вопросов, затрагивающих жизнь общества”^{55[8]}.

Кроме того, правительства обязаны обеспечить плюрализм средств массовой информации, способствовать функционированию, а также предоставить доступ к различным источникам информации^{56[9]}. За

^{55[8]} Лингенс против Австрии, пункт 44.

^{56[9]} См. Декларацию по свободе мнений и информации, 29 апреля 1982 г., в которой Комитет министров Совета Европы заявил, что “государства обязаны предотвращать посягательства на свободу мнений и информации, а также должны проводить политику, направленную на обеспечение максимально возможного разнообразия средств массовой информации, и плюрализм источников информации, создавая, таким образом, возможности выражения самых различных идей и мнений”. Перепечатано в Сборнике документов Совета Европы DH-MM (91) 1. См. также Гейллюстреерде Перс против Нидерландов, доклад комиссии, принятый 6 июля 1976 г., 8 D&R 5 (1976 г.); Дж. Маленверни, “Свобода информации в Европейской конвенции по правам человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах”, 4 HRLJ (1983), 443, 451. См. также Статью 13 Американской конвенции; а также Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, Общие комментарии по Статье 19, принятые комитетом на 461 заседании от 27 июля 1983 г., Сборник документов Организации Объединенных Наций A/38/40, 109.

исключением особых условий, данные положения требуют того, чтобы правительства создавали возможности для свободной деятельности частных телевизионных и радиостанций^{57[10]}. Европейский Суд подчеркивал, что “государства являются гарантом в последней инстанции принципа плюрализма”, а также что плюрализм необходим для успешного выполнения средствами массовой информации их общественных функций: “Это соображение представляется особенно важным по отношению к аудиовизуальным средствам массовой информации, программы которых имеют огромную аудиторию”^{58[11]}.

Более того, хотя правительства могут регулировать технические аспекты радио и телевидения, распределение частот _____ осуществляться посредством справедливой и недискриминационной системы, и правительства не будут иметь возможности введения ограничений на содержание передач, за исключением отдельных случаев введения таких ограничений, которые допустимы применительно к свободе прессы^{59[12]}.

Однако, частные станции не могут заменить общественные радио- и телевизионные станции, и правительства должны создавать общественные радио- и телевизионные каналы, которые получают достаточные средства и свободны от правительственного вмешательства в принятии редакционных решений^{60[13]}. Если правительство контролирует или поддерживает какую-

^{57[10]} См. Информационсверейн Лентиа и другие против Австрии, судебный процесс от 24 ноября 1993, Серия А N 276. В особых условиях, например, когда общественные радиостанции не в состоянии выжить по финансовым причинам, если только им не будет представлено монопольное право, может быть допустима правительственная монополия при условии, что правительство предлагает всеобщему вниманию различные точки зрения на правительственных каналах. Однако, из всех средств обеспечения уважения плюрализма “общественная монополия является тем самым средством, которое накладывает самые строгие ограничения на свободу выражения Далеко идущий характер таких ограничений означает, что они могут быть оправданы лишь насущной потребностью” (пункт 39).

^{58[11]} См. предыдущую ссылку, пункт 38.

^{59[12]} См., например, решение Европейского Суда по правам человека в Гроппера Радио АГ и другие против Швейцарии, судебный процесс от 28 марта 1990 года, Серия А N 173, пункт 61. Ограничения свободы волеизъявления являются допустимыми, например, в соответствии с Международным договором, “лишь в соответствии с законом и когда они являются необходимыми: (а) для обеспечения уважение прав или репутации других; (б) в целях защиты национальной безопасности или общественного порядка или здоровья или моральных устоев нации”.

^{60[13]} Правительство несет более прямую ответственность за обеспечение того, чтобы электронные средства массовой информации выполняли свои общественные функции. Такое разграничение ответственности

либо вещающую станцию, эта станция должна выполнять обе общественные функции средств массовой информации.

7.1.4. Свобода выражения мнений: права политических партий и отдельных лиц на доступ к правительственным электронным средствам массовой информации в ходе избирательных кампаний

Международные стандарты и положения прецедентного права со всей ясностью показывают, что правительства имеют негативные обязательства в отношении невмешательства в процесс распространения информации средствами массовой информации или ораторами. Хотя ни один из существующих международных судов не рассматривал прямо позитивные обязательства какого-либо правительства в ходе избирательной кампании в отношении передачи по электронным средствам массовой информации точек зрения политических кандидатов на контролируемых правительством каналах, международные нормы, отличные от спектра государственной практики, подтверждают, что эти обязательства, действительно, широко признаются.

Несколько национальных судов пришли к заключению, что политические партии имеют право доступа к электронным средствам массовой информации и права на телевизионное и радио время в качестве необходимого аспекта права на свободу политической коммуникации в свете огромного влияния радио и телевидения на общественное мнение, а также на общественный характер средств массовой информации, принадлежащих правительству.

Например, Верховный Суд Тринидада и Тобаго принял решение в отношении того, что “фундаментальное право свободы слова требует открытия телевизионных средств массовой информации для программ политического характера” при условии лишь разумных ограничений^{61[14]}.

правительства между электронными средствами массовой информации и прессой обычно объясняется изначальными незначительными масштабами вещания, а также значительными расходами, связанными с работой телевизионных станций, в частности. С увеличением количества кабельных и спутниковых каналов, а также с увеличением количества частных радио- и телевизионных станций, многие обозреватели полагают, что отношение к радио- и телевещанию все меньше должно отличаться от отношения к прессе. Это, однако, не тот вопрос, который следует рассматривать в настоящем исследовании, так как большинство стран, переходящих к демократическому устройству, располагают только одной или двумя национальными телевизионными станциями.

^{61[14]} *Рамбаган против Тринидад и Тобаго Телевижен кампани лимитед, а также против генерального Атторнея Тринидада и Тобаго, решение от 17 июля 1985 г. (неопубликованное), которое было приведено и обсуждалось в рамках работы, указанной в сноске 49, стр. 58-59.*

Один из оппозиционно настроенных членов парламента представил жалобу в отношении того, что ему было отказано в передаче его заранее записанной политической речи Государственной телевизионной компанией Тринидада и Тобаго. В своем решении, что действия телевизионной станции нарушают право свободы слова, Верховный Суд заметил:

В связи с тем, что телевидение является наиболее мощным средством коммуникации в современном мире, по моему мнению, беспочвенным является постулирование того, что свобода выражения политических воззрений наделяется тем же смыслом, которое придается этому понятию Конституцией без соответствующего инструмента обеспечения выражения таких точек зрения на телевидении. Дни ораторов-одиночек прошли, так же как и дни распространения политических взглядов в брошюрах

Суд пришел к заключению, что на правительство может быть оказано воздействие с тем, чтобы оно приняло правило в отношении радио- и телевизионного вещания в плане выделения эфирного времени для политических программ в ходе избирательных кампаний, а также даже в течение периодов между всеобщими выборами. Как ТТТ (телевидение Тринидада и Тобаго), так и Генеральный атторней, направили соответствующую апелляцию и по этой апелляции было принято решение, подтверждающее правильность решения Верховного Суда^{62[15]}.

Основной Высокий Суд Замбии рассмотрел директиву, изданную президентом Каундой в ходе подготовки к многопартийным выборам 1991 года, в которой трем газетам, находящимся под контролем правительства, предписывалось не освещать заявления, сделанные членами основной оппозиционной партией, Движением за многопартийную демократию, и не размещать их рекламу^{63[16]}. Суд принял решение, что данная директива является неконституционной, так как она нарушает принцип конституциональной защиты свободы мнений и волеизъявления и не является разумно оправданной в демократическом обществе. Суд заявил:

“В связи с тем, что истцам не было разрешено публиковать свои точки зрения по политическим вопросам в государственных газетах, и в качестве необходимого следствия даже посредством радио и телевидения, они были лишены возможности использовать принцип свободы мнений и волеизъявления ...”.

Суд представил следующие комментарии о должной роли средств массовой информации, принадлежащих государству:

^{62[15]} А. Лестер, “Свобода волеизъявления: соответствующие международные принципы”, в *Документах развития юриспруденции в области прав человека* (Лондон: Секретариат Содружества Наций, 1988), 30.

^{63[16]} Артур Вина и другие против Генерального атторнея (1990) НР/1878 (Высокий Суд: Лусака), суммировано с изъятиями в работе, указанной в сноске 49, стр. 59-60.

«В случае с газетой эти средства массовой информации должны функционировать на основе принципов журнализма и этики и должны быть свободны от любого внешнего вмешательства. Эти принципы диктуют предоставление возможности освещения всех достойных внимания событий, независимо от источника таких новостей. Все что является менее значимым, чем это, а обществу очень легко оценить, работает ли данная газета в соответствии с четкими журналистскими принципами и этикой, является неприемлемым со стороны средства массовой информации, печатного или какого-либо другого органа, принадлежащего государству.»

Миссии Организации Объединенных Наций по наблюдению за ходом выборов, по крайней мере в последние годы, регулярно призывали к обеспечению “справедливого” доступа к средствам массовой информации для всех зарегистрированных партий^{64[17]}. Так, наблюдатели Организации Объединенных Наций, присутствовавшие на выборах 1989 г. в Никарагуа, отметили, что на выборах очень важным элементом _____, _____ «все политические партии имели равный доступ к государственному радио и телевидению как с точки зрения предоставления эфирного времени, так и с точки зрения продолжительности предоставленного времени»^{65[18]}.

Подобным же образом Техническая группа Организации Объединенных Наций на референдуме в Малави подтвердила важность соблюдения принципа свободы волеизъявления для обеспечения справедливости выборов. Хотя дело не дошло до констатации того, что был обеспечен равный доступ к средствам массовой информации, контролируемым государством в соответствии с обязательными для выполнения положениями международного права, эта группа все же заявила, что обеспечение такого доступа было делом обычным. ИмPLICITно выраженное предположение заключалось в том, что любое отклонение от

^{64[17]} *Некоторые рекомендации Организации Объединенных Наций понимались как направленные на обеспечение равного доступа к средствам массовой информации при соблюдении более масштабных требований в отношении уважения свободы волеизъявления, ассоциаций и мирных собрания, особенно проводимых политическими партиями. Например, Гаитянская миссия изучала, среди прочих вопросов, степень уважения к “свободе волеизъявления и свободе политических партий мобилизовывать своих сторонников”, и отметила с одобрением, что правительство разрешило журналистам выступить “с исключительно резкими обличительными заявлениями” без вмешательства со своей стороны. (см. Г.Фокс, указ.соп., с.246, 256).*

^{65[18]} *Создание и условия работы Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций по проверке избирательного процесса в Никарагуа (ONUVEN), Ситуация в Центральной Америке, документы 44-й Сессии Генеральной ассамблеи Объединенных Наций, “угрозы всеобщему миру и безопасности и мирные инициативы”, Документы Организации Объединенных Наций A/44/375 (1989).*

обычной нормы несет в себе презумпцию несоблюдения международных стандартов:

В случае с правительственными средствами массовой информации нормальной практикой является то, что равный доступ, как с точки зрения предоставления эфирного времени, так и продолжительности предоставляемого времени, должен обеспечиваться конкурирующим сторонам для того, чтобы они имели возможность представить свои аргументы^{66[19]}.

Наиболее подробные рекомендации в отношении средств массовой информации были опубликованы Организацией Объединенных Наций через Переходные органы Организации Объединенных Наций в Камбодже (____). Эти рекомендации имели целью “обеспечить развитие свободных и демократических средств массовой информации” в ходе подготовки к майским выборам 1993 г. и в ходе последующего периода времени^{67[20]}. Принцип справедливого доступа к средствам массовой информации для всех партий, участвующих в предвыборной борьбе, был предметом всеобщей озабоченности^{68[21]}.

7.1.5. Отсутствие дискриминации и обязательность соблюдения баланса: обязательства контролируемых средств массовой информации по опубликованию точек зрения оппозиций

Право политических партий и кандидатов на доступ к правительственным средствам массовой информации получает мощную поддержку со стороны тех, кто придерживается принципов строгого запрещения дискриминации, включая запрещения на основании политических воззрений, и в соответствии с международным правом.

Пункт 1 Статьи 2 Международного пакта декларирует, что правительства обязаны как воздерживаться от дискриминации, так и обеспечивать такое положение, при котором отдельные _____ не проводили бы политику дискриминации по вопросам, затрагивающим возможности реализации фундаментальных прав:

^{66[19]} Доклад Технической группы Организации Объединенных Наций на референдуме в Малави.

^{67[20]} Переходный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже (UNTAC), Рекомендации средствам массовой информации в Камбодже (1992), преамбула, пункт 4. См. Приложение 1, содержащее соответствующий текст этих рекомендаций.

^{68[21]} Особое внимание обратите на Рекомендации 2, 4, 7-10. Другим вопросом, вызвавшим значительную озабоченность, был вопрос, связанный с физической безопасностью всех лиц, занятых в публикации информации или точек зрения, рассматриваемый в разделах 7.1.12 ниже.

Каждое государство-участник настоящего пакта берет на себя “обязательство уважать и обеспечивать для всех лиц на своей территории, а также лиц, находящихся под юрисдикцией данного государства, права, признанные в настоящем пакте без разграничения какого-либо рода, таких, как различия по расовому, половому, языковому, религиозному, политическому или другому принципу, национальной или социальной принадлежности, имущественному статусу, по рождению или какому-либо иному статусу”.

Другие соглашения в области прав человека предусматривают аналогичные обязательства^{69[22]}. Таким образом, если средства массовой информации, контролируемые правительством, предоставляют эфирное время правящей партии, как для прямых выступлений в эфире, так и путем освещения соответствующих новостей, то данное средство массовой информации обязано предоставить аналогичное время конкурирующим с руководящей партией политическим партиям на недискриминационной основе.

Наиболее уместное заявление, сделанное по данному вопросу каким-либо международным судебным органом, было опубликовано Европейской комиссией по правам человека по поводу непринятия заявки одной из ассоциаций, которой Британской радиовещательной корпорацией (Би-Би-Си) было отказано в эфирном времени в ходе избирательной кампании на основании того, что политикой Би-Би-Си является представление эфирного времени только политическим партиям. Комиссия выразила свое мнение в отношении того, что, несмотря на то, что Статья 10 Европейской конвенции (гарантирующая свободу волеизъявления) не предоставляет общего права доступа к средствам массовой информации, политическая партия или другое юридическое лицо имеет право на эфирное время, если такое время было предоставлено другим партиям или юридическим лицам:

Представляется очевидным, что свобода “распространения информации и идей”, являющаяся частью права на свободу волеизъявления в соответствии со Статьей 10 Соглашения, не может интерпретироваться как включающая общее и неограниченное право доступа любому гражданину или организации к эфирному времени на радио или телевидении для выражения своего мнения. С другой стороны, комиссия считает, что отказ предоставления эфирного времени одной или более конкретным группам или лицам может в конкретных обстоятельствах явиться основанием для предпринятия определенных действий в соответствии со Статьей 10 или Статьей 10 вместе со Статьей 14 Соглашения [запрещения дискриминаций]. Такая проблема может возникнуть в принципе, например, в том случае, если одна политическая партия лишается эфирного времени в ходе предвыборной кампании, тогда как другие партии такое эфирное время получают^{70[23]}.

^{69[22]} См. Приложение I, содержащее соответствующие тексты, особенно Статья 1 Американской конвенции, Статья 14 Европейской конвенции и Статья 2 Африканской хартии.

^{70[23]} X и Ассоциация Z против Великобритании, Европейская комиссия по правам человека, решение о доступе от 12 июля 1971 г., Приложение N 4515/70, 38 Сборник решений 86 (1971).

К Европейской комиссии не обращались по поводу принятия решения в отношении более масштабного вопроса о том, имеют ли политические партии права доступа к электронным средствам массовой информации в ходе избирательных кампаний в качестве одного из аспектов права на свободу волеизъявления, независимо от вопроса предоставления равного доступа, если такой доступ предоставлен какой-либо партии. Европейской комиссией данный вопрос не рассматривался.

Израильский Верховный Суд принял решение в отношении того, что положение о выборах должно интерпретироваться в свете фундаментальных принципов свободы слова и равенства. Несмотря на то, что положение о выборах запрещает передачу пропагандистских материалов, относящихся к выборам (за исключением времени, отводимого для заявлений соответствующих партий), Суд принял решение, что это условие должно трактоваться в узком смысле и применяться только к «заявлениям, доминирующей целью которых является оказание воздействия на избирателей». Заявления, имеющие основной целью, например, доведение информации, содержащей какие-то новые сведения, (на основании стандартов объективного зрителя) не могут исключаться как пропагандистские; если такая информация была передана, принцип равенства требует передачи точек зрения конкурентов^{71[24]}.

Доклад Технической группы Организации Объединенных Наций по референдуму в Малави, где говорится об обязательствах придерживаться принципа недискриминационности, указывает, что «информация, предоставленная правительственными средствами массовой информации, не должна быть ориентирована в пользу той или иной стороны».

7.1.6. Право на ответ, исправление или опровержение в правительственных средствах массовой информации

Несколько национальных судов приняли решения, что их конституционные гарантии свободы волеизъявления и принципа недискриминационности требуют от правительственных средств массовой информации публикации ответов критиков правительства на правительственные заявления по противоречивым вопросам. Это обязательство приобретает большую строгость в ходе избирательной кампании, когда право электората на надежную информацию требует, чтобы партии или кандидаты, чьи воззрения интерпретировались неправильно или подвергались нападкам, получали бы возможность дать ответ. Несколько судов выработали конкретные обязательства для изданий, находящихся под контролем государства, или радио- и

^{71[24]} *НС 869/92 и 931/92, а также см. Зевели против Центральной избирательной комиссии на выборах в Кнессет 13-го Созыва.*

телевизионных станций предоставлять точно сбалансированную информацию, а также предоставлять возможность оглашения точек зрения оппозиции.

Например, в Белизе один из лидеров оппозиционной партии (партия ранее входила в правительство), а также директор одной из телевизионных станций в городе Белизе, запросили разрешение у радиотелевещательного управления Белиза передать серию ежемесячных получасовых программ^{72[25]}. Эти программы явились бы ответом на текущие заявления правительства о состоянии экономики, многие из которых носили критический характер по отношению к политике, проводимой предыдущим правительством. Радиотелевещательное управление Белиза такого разрешения не дало на основании того, что предлагаемые программы являлись партийными политическими передачами. Определив в своем решении, что радиотелевещательное управление Белиза действовало незаконно, Верховный судья Высокого Суда заявил: “Сегодня телевидение является наиболее мощным средством распространения информации, идей и осуществления коммуникации. Право на свободу волеизъявления, таким образом, включает право использовать такое средство массовой информации”^{73[26]}.

Апелляционный суд, подтверждая заявление Верховного судьи, заявил, что отказ радиовещательного управления Белиза передавать программы было незаконным и дискриминационным, а также нарушающим конституционные права заявителей как в отношении свободы волеизъявления, так и принципа защиты от дискриминации. Суд со всей ясностью заявил, что политические партии должны иметь возможность, используя телевидение, отвечать на заявления, сделанные правительством, которые “предоставляют информацию или объяснение событий чрезвычайной национальной или международной значимости или ... стремятся заручиться поддержкой населения в связи с такими событиями”^{74[1]}. Только там, где имеется “общий консенсус мнений”, оппозиция не будет иметь право на ответ. Суд пришел к заключению, что радиотелевещательное управление Белиза обязано обеспечить предоставление равного времени политической оппозиции.

Верховный Суд Индии также признал право на ответ на политические заявления на страницах изданий, принадлежащих правительству. Одно из

^{72[25]} *Белиз Бродкастинг Аусорити против Куртеней и Хоар, Апелляционный Суд, 20 июня 1986 г.; (1988) LRC 276; 13 Коммон Л. Булл (1987), 1238, приводится и рассматривается в работе, указанной в сноске 49, стр. 57-58.*

^{73[26]} *См. там же, LRC, 284.*

^{74[1]} *См. Сборник законов Англии Холсбери (4-е издание, том 8, пункт 1134).*

агентств государственного сектора перепечатало в своем внутреннем журнале статью, отвечающую его интересам, однако, отказалось перепечатать критический материал, которым сопровождалась эта статья в первоначальном источнике. Суд признал, что отказ этого агентства публиковать сопровождающий материал был незаконным на основании того, что в силу статуса данного агентства, как правительственного инструмента, оно обязано проявлять честность по отношению к своим читателям. Более того, “справедливость требует того, чтобы обе точки зрения доводились до читателей, каким бы незначительным не было их количество, с тем, чтобы они получили возможность делать свои собственные выводы”^{75[2]}.

«Рекомендации для средств массовой информации...», изданные временным органом ООН по Камбодже (ЮНТАК), _____ содержат положения о необходимости баланса и объективности. _екомендация N 8 предусматривает:

«Средства массовой информации должны предоставлять партиям, группам или отдельным лицам, чьи точки зрения были искажены или неправильно интерпретированы каким-либо издательством или радио- или телевизионной станцией, “право на ответ” в том же самом органе средств массовой информации»^{76[3]}.

В Рекомендации 9 ЮНТАК “настоятельно рекомендует” средствам массовой информации “сохранять баланс точек зрения, отражать широкий спектр мнений камбоджийского общества и публиковать возможно полную информацию об истории, финансах и платформе политических партий или кандидатов”. Эта рекомендация также настаивает на том, чтобы средства массовой информации “публиковали точки зрения и контраргументы в одно и то же время” и отмечает, что когда “в одной и той же передаче или статье сталкиваются противоположные идеи, ответ может и не понадобиться”^{77[4]}.

7.1.7. Ограничения на ответственность средств массовой информации за перепечатку незаконных заявлений

Ни один из международных судов до сих пор не принял ни одного решения в отношении целесообразности привлечения какого-либо средства массовой информации к ответственности за распространение без соответствующего одобрения незаконных заявлений (таких, как заявления

^{75[2]} Манубхай Шали против Лайф Иншуранс корпорейшн оф Индия [1992] 3SCC 637.

^{76[3]} ЮНТАК Рекомендации для средств массовой информации приведены в Приложении 1.

^{77[4]} Там же.

клеветнического характера или возбуждающих чувство ненависти), сделанных какой-либо политической партией или кандидатом. Международные стандарты, вне всяких сомнений, запрещают такие заявления, однако, оставляют открытым вопрос в отношении того, привлекать ли к соответствующей ответственности средства массовой информации вместе с выступающим.

Рекомендации ЮНТАК находятся в русле консервативного подхода и исходят из того, что средства массовой информации могут привлекаться к ответственности за передачу (или публикацию) заявлений, оскорбляющих чью-либо личность, или которые “призывают к дискриминации, насилию или враждебности посредством национальной, религиозной, расовой или этнической ненависти”^{78[5]}.

Привлечение средств массовой информации к ответственности за слово, пусть даже слово, которое нарушает международные стандарты, требует от редакторов заранее проверять все публикации и передачи и, благодаря расплывчатости существующих стандартов, действовать в качестве цензоров. В период проведения избирательной кампании, когда возможность политических партий публиковать свои платформы является критически важным фактором, особенно когда основная часть электронных средств массовой информации контролируется правительством, различные противоречащие друг другу права могут быть более удачно сбалансированы, если к ответственности будет привлекаться только политическая партия или лицо, ответственное за ту или иную передачу.

Растущее количество правительств и судов, которые уважают свободу волеизъявления, отказываются от привлечения к ответственности средств массовой информации за незаконные заявления, опубликованные в этих средствах массовой информации (за исключением заявлений, сделанных или допущенных к опубликованию персоналом данного средства массовой информации). Европейская комиссия по правам человека, например, удовлетворила апелляцию одного датского журналиста, который был обвинен и оштрафован за передачу в эфир телеинтервью с членами группировки, стоящей на позициях превосходства белой расы^{79[6]}. В

^{78[5]} См. Рекомендации ЮНТАК 17 и 19.

^{79[6]} *Джерсилд против Дании, Апелляция N 15890/89, решение, удовлетворяющее апелляцию, принято 8 сентября 1982 г. Европейская комиссия впоследствии заявила, что этот журналист не может быть привлечен к ответственности, и что он совершил свой поступок, исходя из узких профессиональных интересов, а именно, что этот журналист имел намерения бороться с расизмом, разоблачая его, и что данная передача, действительно, с большой степенью вероятности, внушает неприятие расизма. Доклад Комиссии принят 8 июля 1993 г. Европейский суд согласился слушать данное дело, и существует надежда, что в поле зрения этого суда*

результате Датский парламент принял закон, который снимает ответственность журналистов (а также их редакторов и сотрудников), которые публикуют заявления, проникнутые расизмом и националистической ненавистью, но которые сами не имели намерений разжигать эту ненависть.

Конституционный Суд Испании принял решение, что газета не может нести ответственность за публикацию коммюнике ETA - радикальной Баскской сепаратистской группы, в котором оправдывается террористическая деятельность этой организации. Конституционный Суд признал недействительным обвинение издателя этой газеты на основании того, что имело место простое воспроизведение коммюнике, подготовленное кем-то другим, кто никоим образом не связан с газетой, и что такое воспроизведение является одной из форм выражения, защищаемой правом на свободу информации. Суд заявил:

Право журналиста информировать и права читателей получать полную точную информацию составляют в конечном итоге объективную институциональную гарантию, которая эффективно препятствует выдвижению обвинений в преступных замыслах со стороны тех, кто лишь передает информацию^{80[7]}.

Аналогичным образом в деле, которое рассматривалось в Испании, один из политиков, который представлял Херри Батасуна (одну из Баскских сепаратистских коалиций), был обвинен за публикацию статьи, критикующей правительство. Журнал, который опубликовал данную статью, не был привлечен к суду, хотя правительство придерживалось мнения, что она может спровоцировать насилие^{81[8]}.

Причины непривлечения средств массовой информации к ответственности со всей очевидностью выступают на первый план в ходе избирательных кампаний, когда своевременное распространение информации является очень важным, учитывая тот факт, что озабоченность, связанная с привлечением к ответственности, часто задерживает или не позволяет вообще публиковать политические партийные программы или освещать их в электронных средствах массовой информации. Желание привлечь средства массовой информации к ответственности за предвыборные

окажется более широкий вопрос об ответственности средств массовой информации за непредвзятые репортажи.

^{80[7]} *Дело Эджин STC 159/86, Бюллетень конституционного права, 68, 1447 пункт 8 суммированный с изъятиями в работе, указанной в сноске 49, стр. 120.*

^{81[8]} *Факты и решения по судебному процессу над Мигелем Кастеллс в Испании суммированы в Докладе Европейского Суда по правам человека в "Кастеллс против Испании", пункты 6-18.*

заявления, без сомнения, способствуют усилению самоцензуры в частных средствах массовой информации и осуществлению правительственной цензуры де-факто в средствах массовой информации, контролируемых правительством.

Международное право отнюдь не поощряет заранее вводимые ограничения, особенно тогда, когда ценность информации зависит от своевременности ее распространения. Американская конвенция по правам человека (Статья 13(2)) ясно запрещает любую “_____ цензуру”. Международный договор и Европейская конвенция интерпретируются как запрещающие административную цензуру, за исключением особых обстоятельств, и требующие того, чтобы любой административный приказ, ограничивающий публикацию, являлся бы предметом незамедлительного рассмотрения в суде.

Европейский суд в Деле о _____ “Spycatcher” со всей ясностью заявил, что суды должны давать разрешения на введение предварительных ограничений только в исключительных случаях. Суд подчеркнул, что “опасность, сопряженная с предварительным введением ограничений такова, что делает необходимым самое тщательное изучение дела со стороны суда”, что в особой степени это касается прессы, так как “новости являются легко утрачиваемой субстанцией, и задержки в опубликовании новостей, даже незначительные, могут лишить информацию ценности и интереса к ней”^{82[9]}. Новости и мнения в контексте избирательной кампании являются исключительно легко “утрачиваемыми” субстанциями; вряд ли можно себе представить другой такой контекст, в котором срочность опубликования материала имела бы такое значение, так как такую информацию обсуждают и дают на нее свой ответ до того, как избиратели примут решение, за кого они отдадут свои голоса.

Вышеупомянутое прецедентное право и соответствующие нормы создают прочную основу и дают основания заключить, что политика освобождения средств массовой информации от ответственности за предвыборные материалы, которые неподконтрольны редакции, дают возможности вести свободную политическую дискуссию, что является необходимым условием проведения свободных и справедливых выборов.

7.1.8. Политическое волеизъявление может быть ограничено только в силу чрезвычайных причин

Все основные соглашения в области прав человека, а также другие документы в своих положениях прямо требуют или интерпретируются как требующие того, чтобы ограничения на свободу волеизъявления отвечали трем требованиям. Первое, любое ограничение должно предусматриваться законом. Второе, для того, чтобы обеспечить легитимную базу для какого-либо ограничения, это ограничение должно отвечать одной из целей, указанных в соглашении. Международный пакт допускает ограничения

^{82[9]} *Обсервер и Гардиан против Великобритании (Дело о шпионах), пункт 60.*

только в целях защиты “прав или репутации других”, “_____ безопасности”, “общественного порядка” (что помимо собственно общественного порядка включает и обеспечение всеобщего благосостояния), “здоровья и _____”, и касаются “пропаганды войны” или “подстрекающие к _____, вражде или _____” на основании национальной, расовой или религиозной розни^{83[10]}. Третье, любые ограничения должны быть необходимы в “демократическом обществе”^{84[11]}. Для того, чтобы отвечать критерию необходимости, ограничение необязательно должно быть “абсолютно необходимым (indispensable)”, однако, оно должно быть более, чем просто “разумным” или “желательным”. Должны быть продемонстрированы “насушные общественные потребности”, ограничение должно быть пропорционально легитимным целям, а причины, приведенные в оправдание этого ограничения, должны быть достаточными и релевантными^{85[12]}.

Там где информация, в отношении которой вводятся ограничения, связана с вопросом, “вызывающим очевидную озабоченность населения”, (что включает политические дебаты в ходе избирательной кампании), такая информация может быть ограничена только в том случае, если представляется “абсолютно точным”, что ее распространение приведет к отрицательным последствиям, появления которых опасается государство^{86[13]}.

Кроме утверждения этих стандартов, Техническая группа Организации Объединенных Наций по референдуму в Малави отметила, что любые

^{83[10]} Статьи 19 и 20 Международного пакта. Американская конвенция вклю­кает аналоги­ный пере­чень ограни­чений, однако, в этой Конвенции принимается термин “public order” (“англ.=общественный порядок”), а не более широкое понятие “ordre public”(франц.). В Европейской конвенции используется фраза “предотвращение беспорядков или преступлений”. Кроме других ограни­чений, упомянутых в Международном пакте и Американской конвенции, Европейская конвенция вклю­кает ограни­чения, необходимые для защиты “территориальной целостности или общественной безопасности”, конфиденциальности “информации, полу­енной конфиденциально”, а также “полномо­ий или беспристрастности судебных органов”.

^{84[11]} Статья 19 Международного пакта; Статья 10 Европейской конвенции и Статья 13 Африканской хартии.

^{85[12]} Европейский Суд по правам чело­века, Хэндисайд против Великобритании, судебный процесс от 7 декабря 1976 г., Серия А N 24, пункты 48-50; “Санди таймс” против Великобритании, судебный процесс от 26 апреля 1979 г., Серия А n 30, пункт 62.

^{86[13]} “Санди таймс” против Великобритании, пункты 65-66.

ограничения на свободу волеизъявления в ходе избирательной кампании “не должны быть настолько расплывчатыми или толковаться настолько широко, что это привело бы к тому, что органы, отвечающие за обеспечение выполнения закона, толковали бы эти положения слишком широко в силу того, что неопределенность в отношении правовых границ оказывает _____ эффект на применение этого права [свободу волеизъявления] и может привести к дискриминации при... применении закона”^{87[14]}.

Соответствующим образом правительства могут не допустить выхода в эфир предвыборных программ только в тех случаях, когда распространение такой информации со всей определенностью привело бы к нарушению общественного порядка или посягательству на другие интересы, которые правительство в соответствии с законом имеет право защищать. Может быть выдвинут довольно сильный аргумент, что средства массовой информации, находящиеся под контролем правительства, особенно в том случае, если они контролируют единственные или основные каналы в регионе, не имеют право отказывать в предоставлении радио- и телевизионного времени для проведения политических дебатов, за исключением ограниченных обстоятельств (которые более подробно рассматриваются в следующих разделах).

7.1.9. Увеличение степени защиты критики политиков и правительства

Международное право со всей ясностью отмечает, что политики и правительства должны с большей терпимостью относиться к оскорбительным заявлениям, чем частные лица, и что выбранные официальные лица и кандидаты должны иметь особенно широкие возможности для публичной критики.

Европейский Суд в своем единогласном решении заявил, что в силу того, что “свобода политических дебатов является ядром концепции демократического общества ... границы приемлемой критики соответствующим образом расширяются применительно к политику по сравнению с рамками критики, приемлемой в адрес частного лица”^{88[15]}. Кроме того, “границы допустимой критики шире, если критика направлена против правительства, чем границы критики, направленной против частного лица или даже политического деятеля”^{89[16]}. Государственные власти могут, “выполняя свои функции в качестве гарантов общественного порядка”,

^{87[14]} Доклад Технической группы Организации Объединенных Наций по референдуму в Малави, пункт 29.

^{88[15]} Лингенс против Австрии, пункт 42.

^{89[16]} Кастеллс против Испании, пункт 46.

принимать карательные меры за публичное оскорбление, которые соответствуют нанесенному ущербу, но только в том случае, когда обвинения “лишены оснований или сформулированы недобросовестно”^{90[17]}. Эта ссылка на общественный порядок предполагает, что полномочия правительства по ограничению потенциально оскорбительных заявлений против правительства должны ограничиваться ситуациями, когда возникает угроза общественному порядку.

Кроме того:

Хотя свобода волеизъявления является важной для всех, она важна в особой степени по отношению к избранным представителям народа. Они представляют своих избирателей, они привлекают внимание к проблемам своих избирателей и защищают их интересы. Соответствующим образом препятствия, чинимые свободе волеизъявления оппозиционному члену парламента, вызывают необходимость тщательного изучения этих случаев со стороны суда^{91[18]}.

Вышеприведенные причины в отношении более строгих обязанностей правительства воздерживаться от вмешательства в права, связанные со свободным волеизъявлением оппозиционных членов парламента, относятся также и к кандидатам на выборные должности.

7.1.10. Повышение степени защиты выражения политических мнений

В соответствии с международным правом выражение точки зрения (в отличие от домыслов в отношении каких-то фактов), касающиеся вопросов, поднимаемых в ходе политических дебатов, может ограничиться только в особых случаях. В частности, они не могут ограничиваться на том основании, что не являются правдивыми. Требование доказать правдивость выраженного мнения каким-либо докладчиком, которого обвиняют в диффамации, является «посягательством на свободу выражения мнения»^{92[19]}.

Так, Европейский Суд признал недействительным обвинение, предъявленное одному из журналистов за диффамацию, на основании того, что последний обвинял одного из лидеров австрийской партии в заявлениях, “соответствующих философии и целям Национал-социалистической партии” (что является уголовным преступлением в Австрии). Это обвинение основывалось на заявлении этого партийного лидера, в котором говорилось, что пособие для австрийских женщин должно быть увеличено на 50 процентов для того, чтобы удержать их от

^{90[17]} Там же, пункт 42.

^{91[18]} Там же, пункт 42.

^{92[19]} Лингенс против Австрии, пункт 46.

абортов, тогда как пособие, выплачиваемое матерям-иммигранткам, должно быть сокращено на 50 процентов. Австрийский суд признал, что журналист не доказал правдивости своего обвинения, так как заявление этого партийного лидера не является прямым отражением точек зрения Национал-социалистической партии, и что этот журналист “игнорировал нормы честного журнализма путем ... изложения мотивов, которые [политик] сам не выражал”^{93[20]}. Европейский Суд отверг аргументы Австрийского суда, заявив, что журналист не обязан доказывать правдивость своего не очень четкого заявления.

7.1.11. Право на эффективную судебную защиту

Международное право определяет, что каждый человек имеет право на эффективную судебную защиту со стороны компетентных национальных органов в случае нарушения основного права. Например, каждая страна-участница Международного пакта берет на себя обязательства в соответствии со Статьей 2(3):

- a. Обеспечить любому лицу, права или свободы _____, признанные в настоящем _____, нарушены, _____, _____ это нарушение было _____ щено лиц____, действ_____ в официальном качестве;
- b. Обеспечить, _____ защиту _____, _____, _____, _____, _____ защиты;
- c. Обеспечить _____^{94[21]} компетентными _____, _____.

Обоснованным является предложение о том, что в тех случаях, когда административные (в противовес судебным) средства защиты являются единственным имеющимся в наличии средством защиты, орган, который принимает решение по жалобе, должен быть независим от того органа, который является субъектом жалобы. Европейский Суд принял решение, что в силу того, что отдельные лица имеют право в соответствии с Европейской конвенцией на доступ к информации, представляющей жизненно важный интерес с точки зрения их частной или семейной жизни, они, кроме того, имеют право на _____

^{93[20]} *Обершлик против Австрии, судебный процесс от 23 мая 1991 г., Серия А N 204, пункт 13.*

^{94[21]} *Статья 13 Европейской конвенции и Статья 25 Американской конвенции устанавливают право на эффективную судебную защиту компетентным судом или трибуналом на аналогичных условиях. Статья 8 Всеобщей декларации прав человека объявляет “право на эффективную судебную защиту со стороны компетентных национальных органов” в случае нарушения “основных” прав.*

_____ _____ независимым от того органа, который отказал в первоначальном запросе на информацию^{95[22]}.

Аналогичным образом Техническая группа Организации Объединенных Наций на референдуме в Малави призывала к тому, чтобы “существовал механизм обращения к суду, который бы обеспечивал независимое рассмотрение дел там, где применялись ограничения этого права [свободы волеизъявления]”^{96[23]}.

Указанные выше прецеденты являются убедительным аргументом в пользу утверждений, что международное право, укрепляемое рекомендациями Организации Объединенных Наций, требует создания органа по регулированию предвыборного радио- и телевидения, независимого от правительства, а также от средств массовой информации, и решения которого могут стать предметом судебного рассмотрения.

7.1.12. Правительственные обязательства по обеспечению безопасности персонала средств массовой информации и соответствующих помещений

Правительства несут обязательства общего характера по обеспечению физической безопасности всех людей в рамках своей юрисдикции^{97[24]}. Кроме того, различные заявления, содержащиеся в документах Организации Объединенных Наций, выступают за необходимость более жестких обязательств со стороны правительств обеспечивать безопасность журналистов и помещений средств массовой информации от физического нападения.

Члены Организации Объединенных Наций на Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 г. (которая собиралась по случаю 45-й годовщины Всеобщей декларации прав человека) помимо других вопросов подтвердила и усилила их приверженность делу обеспечения выполнения многих из основных прав, изложенных во Всеобщей декларации. Пункт 26 Венской декларации имеет к этому наиболее прямое отношение:

^{95[22]} *Гаскин против Великобритании, судебный процесс от 7 июля 1989 г., Серия A N 160.*

^{96[23]} *Доклад Технической группы Организации Объединенных Наций по референдуму в Малави, пункт 29.*

^{97[24]} *Например, Статья 9 Международного пакта гласит: “Каждый человек имеет право на свободу и безопасность”. Статья 2, цитируемая выше, требует от каждой страны-участницы “уважать и обеспечивать права всех лиц на своей территории и являющихся субъектами ее юрисдикции, признанные в настоящем Пакте”.*

«Всемирная конференция поощряет более активное участие средств массовой информации, в отношении которых свобода и *защита* должны быть гарантированы в рамках национального права».

На своей сессии в 1993 г. Комиссия по правам человека Организации Объединенных Наций (состоящая из 53 представителей соответствующих правительств) предприняла исключительную меру, потребовав назначения специального представителя Организации Объединенных Наций по свободе волеизъявления для обеспечения выполнения этого права и для защиты “профессионалов, работающих на информационном поприще” (включая “журналистов, редакторов, писателей и авторов, издателей и типографских работников”)^{98[25]}. Комиссия, выражая “озабоченность по поводу массовых случаев”, помимо прочего, насилия или угроз насилия, а также ... случаев причинения беспокойства”, направленных против этих людей, заявила о необходимости “принять соответствующие меры по обеспечению незамедлительного прекращения таких действий и создания условий, в которых эти действия были бы менее вероятны”^{99[26]}. Назначение специального представителя было оправдано, заявила комиссия, так как “эффективная защита прав человека, лиц, которые осуществляют право свободы выражения мнения и волеизъявления, является исключительно важным для защиты человеческого достоинства”, а также в силу того, что “право на свободу выражения мнения и волеизъявления взаимосвязано с реализацией всех других прав человека и усиливает их”^{100[27]}.

По вышеуказанным причинам и благодаря особой важности защиты средств массовой информации во время избирательной кампании, включая те органы, которые публикуют противоречивые точки зрения, правительства должны проявлять особую бдительность в ходе избирательных кампаний и осуждать, расследовать случаи нападения на персонал средств массовой информации и их собственность, а также принимать к нападавшим карательные меры.

7.1.13. Особые меры на те случаи, когда свобода волеизъявления была ранее ограничена без должных на то оснований

^{98[25]} Комиссия по правам человека, резолюция 1993/45, принятая 5 марта 1993 г., Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1993/122, Глава II.A., в преамбуле пункт, 11 и в основной части, пункт 13. См. также Доклад специального представителя, Документы Организации Объединенных Наций E/CN.4/1994/33, от 26 января 1994 г., пункт 1.

^{99[26]} Там же, пункт 7.

^{100[27]} Там же, в преамбуле пункты 9 и 10.

Правительства несут обязательства по приведению национального законодательства, которое затрагивает право на свободу волеизъявления и информации, с международными нормами, в которых это право устанавливается. В тех странах, где свобода волеизъявления ранее была ограничена, может оказаться необходимым ввести особые меры по обеспечению этого права в ходе предвыборной кампании. Однако, такие особые меры никоим образом не освобождают правительство от его обязательств гарантировать право свободы волеизъявления в отношении всех лиц, в рамках юрисдикции этого правительства в любое время.

Как подчеркивалось Технической группой Организации Объединенных Наций на Референдуме в Малави, особые меры необходимы для обеспечения уважения свободы волеизъявления в ходе избирательной кампании, “где свобода выражения мнения и волеизъявления явилась предметом необоснованных ограничений в прошлом”. Предпочтительным является подход, констатированный Группой, заключающийся в том, чтобы снять эти ограничения; помимо этого, обычной практикой является введение особого законодательства, которое имеет очевидный правовой приоритет над ранее установленными ограничивающими законами и практикой. Более того, “очень часто оказывается необходимым опубликование четкого заявления со стороны самых высоких правительственных эшелонов в адрес применяющих закон органов, обращая внимание на новые нормы, вступившие в силу на период выборов или референдума”^{101[28]}.

7.2. Практика межправительственных и неправительственных организаций

Организация Объединенных Наций уделила достаточное внимание принципу периодичности и законности выборов. Несколько резолюций Генеральной ассамблеи подчеркивали важность этого принципа^{102[29]}. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем докладе остановился на усилиях Организации по повышению этого принципа^{103[30]}. По запросу Генеральной ассамблеи Генеральный секретарь

^{101[28]} Доклад Технической группы Организации Объединенных Наций по Референдуму в Малави, пункт 248.

^{102[29]} См., например, Резолюцию, принятую Генеральной ассамблеей по повышению эффективности принципа периодичности и законности выборов, Документы Организации Объединенных Наций A/RES/46/137 (9 марта 1992).

^{103[30]} См., например, Доклад Генерального секретаря о повышении эффективности принципа периодичности и законности выборов, Документы Организации Объединенных Наций A/46/609 и Дополнения 1 и 2 (ноябрь 1991).

назначил одного из высокопоставленных чиновников Организации Объединенных Наций для выполнения функций в качестве координатора вопросов, касающихся проведения выборов, а также создал Управление по оказанию содействия при проведении выборов, своего рода специальную группу, занимающуюся этими вопросами^{104[31]}. Центр Организации Объединенных Наций по правам человека, Департамент технического сотрудничества для развития, а также Программа развития Организации Объединенных Наций - все эти органы предоставляют помощь странам-участницам по вопросам проведения выборов.

Организация американских государств также уделяла достаточное внимание и ресурсы обеспечению выполнения избирательных прав. Организация американских государств осуществляла наблюдение за ходом выборов с 1962 года, а ее постоянный Совет и ее министры иностранных дел издавали резолюции по вопросам представительской демократии, причем одна из самых важных резолюций этого рода была принята в июне 1991 г.^{105[32]} Организация американских государств создала Управление по демократическому развитию, которое призвано заниматься, помимо прочих проблем, вопросами мониторинга выборов^{106[33]}. Межамериканская комиссия по правам человека в ходе рассмотрения "аутентичности" целого ряда выборов издала заявления нормативного характера^{107[34]}.

Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе в своей Парижской хартии для Новой Европы от 21 ноября 1990 года провозгласила создание Управления по свободным выборам, которое и было создано в Варшаве. Целью этого управления является обеспечение контактов и обмена информацией между странами-участницами по вопросам проведения выборов. Пражский документ по дальнейшему развитию институтов СБСЕ от 30 января 1992 г. придал дополнительные функции этому управлению и поменял его название. С этого момента оно стало называться Управлением демократических институтов и прав

^{104[31]} Г-н Джейм О.С. Джонах, заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам, был назначен представителем Организации Объединенных Наций - координатором вопросов, касающихся проведения выборов, и г-н Хорасио Бонео был назначен директором этого управления.

^{105[32]} Резолюция, принятая в Сантьяго, в отношении приверженности демократии и восстановлению межамериканской системы, OEA/Ser.P/AG/doc. 2734/91 (4 июня 1991); представительская демократия, OEA/Ser.P/AG/doc. 2739/91, RES. 1080 (XXXI-0/91) (4 июня 1991).

^{106[33]} См. Управление по демократическому развитию, AG/RES 1063 (XX-0/90) (8 июня 1990).

^{107[34]} См. Г.Фокс, указ.соп., стр. 566.

человека^{108[35]}. Страны-члены этих организаций принимают участие в деятельности организации и помогают формировать базу для создания принципов достижения законности выборов. Более того, государства часто приглашают межправительственные организации и неправительственные организации для ведения наблюдения и подготовки своих соображений по практике проведения избирательных кампаний в своих странах.

ООН, ОАГ и СБСЕ ведут наблюдения за ходом выборов по просьбе государств точно так же, как и Организация Африканского единства, Совет Европы, Европейский Союз, а также Секретариат Содружества Наций. Целый ряд неправительственных организаций, как национальных, так и международных, также имеют ценный опыт в проведении мониторинга предвыборных кампаний; одна из таких организаций Международная юридическая группа по правам человека, подготовила рекомендации по ведению наблюдения за проведением выборов в 1984 г., которыми и сейчас пользуются межправительственные организации, неправительственные организации, а также правительства^{109[1]}. Эти организации все более активно ведут мониторинг освещения соответствующих событий в средствах массовой информации^{110[2]}. Результаты мониторинга со стороны НПО и МПО находят положительный отклик в странах, обратившихся с просьбой о таком мониторинге, т.к. считаются ими полезными для повышения законности выборов и для создания имиджа законных выборов в их странах, а также для того, чтобы обеспечить признание международным сообществом факта успешного движения их стран по пути

^{108[35]} Мандат этого управления был также определен на Московской встрече СБСЕ от 10 июля 1992, Раздел VI, Человеческое измерение, пункт 5 и далее.

^{109[1]} Международная юридическая группа по правам человека, Рекомендации по Организации международного наблюдения за ходом выборов, Вашингтон, 1984.

^{110[2]} Европейский Институт средств массовой информации, расположенный в Дюссельдорфе, осуществлял мониторинг работы средств массовой информации на нескольких выборах, в том числе в России в 1993 году. "СТАТЬЯ 19", при сотрудничестве местных партнеров, провела мониторинг выборов в Малави в 1994 г. См., например, "СТАТЬЯ 19", Мониторинг средств массовой информации в Малави (еженедельные доклады о результатах мониторинга электронных и печатных органов в ходе избирательной кампании в мае 1994 г.), а также "Свобода волеизъявления в Малави: выборы и потребность в реформе средств массовой информации" (июль 1994 г.).

демократии^{111[3]}. Делегации наблюдателей на выборах помогают, таким образом, определить нормативный характер избирательных прав.

ГЛАВА 8. ПРАВИЛА ОСВЕЩЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ ЭЛЕКТРОННЫМИ СМИ В СТРАНАХ С РЕЖИМОМ ПЕРЕХОДНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Введение

Настоящие Правила затрагивают проблему освещения в избирательных кампаниях средствами массовой информации в странах с режимом переходной демократии. К ним относятся страны еще недавно находившиеся под недемократическим правлением, отличительной чертой которого, помимо прочего, является отсутствие свободных и честных выборов^{112[4]}. Настоящими Правилами следует пользоваться непосредственно только в период самой избирательной кампании и причем, если речь идет исключительно о правительственных средствах массовой информации; однако Правила могут оказаться полезными в отношении контролируемой правительством прессы в период проведения выборов, а также освещения правительственными средствами массовой информации политических проблем за рамками избирательных кампаний.

Термин “правительственные средства массовой информации” используется в настоящих Правилах для определения средств вещания, которые находятся в собственности, используются или контролируются правительством, а также к тем средствам вещания, которыми руководят назначенные правительством лица или коллегиальные органы, большинство членов которых отбираются правительством или правящей партией. Настоящие Правила также можно применять в отношении средств вещания, выполняющих функции общественной службы, а именно, средств массовой информации, которые полностью или частично финансируются из правительственных средств, однако руководство которыми осуществляют коллегиальные органы, независимые от правительственных и всех остальных политических интересов.

В настоящей Главе рассматриваются три вида освещения выборов электронными СМИ: (1) передачи в прямом эфире, включая рекламу, над которыми политическая партия или кандидат осуществляют полный

^{111[3]} См. Г.Фокс, о рассмотрении вопроса о важности стандартов и норм для международных делегаций, ведущих наблюдение за выборами при интерпретации договорных норм, указ.соп., стр. 571-596.

^{112[4]} См. Главу 1 выше для рассмотрения различных вариантов режима переходной демократии. Следует заметить, что переходный период может продолжаться годами и даже десятилетиями.

редакторский контроль; (2) интервью, дебаты, отчеты о собраниях кандидатов, дискуссионные радиопрограммы, образовательные передачи для избирателей и иные подобные программы, именуемые в настоящих Правилах “специальными информационными программами”, за которыми редакционный контроль осуществляет собственно вещательная компания; а также (3) выпуски новостей, за которыми вещательная компания также осуществляет редакторский контроль.

Степень правительственного контроля за средствами вещания в различных странах с режимом переходной демократии сильно различается: во многих странах радио и ТВ работают под сильным влиянием правительства, тогда как в некоторых из них принадлежащее государству телевидение и особенно радио обладают существенной долей редакторской свободы и выказывают приверженность к взвешенному, честному и даже аналитическому репортажу. Статус частных средств вещания также сильно различается: в некоторых странах с режимом переходной демократии, особенно в течение первых лет, правительство обладает полной монополией на средства телевещания; в других частным станциям может выдаваться лицензия на региональное вещание, а в некоторых (особенно по истечении нескольких лет) действуют одна или несколько частных телевизионных станций общенационального масштаба. Подобно этому, в некоторых странах правительство контролирует все радиостанции; в других разрешена деятельность ряда частных станций. Там, где осуществляют свою деятельность частные средства массовой информации, они, как правило, находятся в руках активных сторонников правительства и весьма редко представляют взгляды, отличающиеся от позиции правительственных средств массовой информации.

Не только разные страны с режимом переходной демократии, но даже различные регионы одной и той же страны находятся порой в разных условиях. Доминирующим способом подачи политической информации в отдельных странах и регионах является телевидение; в других - радио, пресса или иные средства (например, листовки, митинги, громкоговорители) могут выступать в качестве доминирующих; а в некоторых из них два или более из указанных средств массовой информации имеют приблизительно равное влияние. Эти различные условия не препятствуют использованию правительствами этих стран настоящих Правил; однако в руководстве может содержаться требование к правительству предпринимать больше усилий в плане предоставления дополнительной информации с тем, чтобы обеспечить полную информированность граждан и их участие в избирательном процессе.

В странах, где радио и/или телевидение являются доминирующими средствами массовой информации в освещении деятельности политических партий и программ кандидатов, наиболее важное значение приобретает обязанность правительственных средств массовой информации предоставлять обществу точную и взвешенную информацию, а также доступ к эфирному времени всем партиям или кандидатам на недискриминационной основе^{113[5]}. Первые многопартийные выборы как в

^{113[5]} В Правилах говорится о "партиях или кандидатах" с тем, чтобы учитывался тип выборов (например, парламентские или президентские), а также избирательной системы.

странах, где существующее правительство остается у власти, так и в странах, где установлена та или иная форма временного правления до проведения выборов, имеют специфические проблемы и требуют особого рассмотрения.

Для соблюдения норм международного права правительственные средства массовой информации обязаны сохранять беспристрастность и отказаться от дискриминации. В качестве одного из элементов перехода к демократии, Организация «Статья 19» настоятельно рекомендует властям преобразовать правительственные средства массовой информации в общественные. В качестве первого и неотложного шага следует обеспечить редакторскую независимость.

Ряд положений Правил сформулирован в императивной форме. Они исходят из принципов международно-правовой защиты прав человека, закрепленных международными договорами, прецедентным правом и правоприменительной практикой различных государств^{114[6]}. Отказ от применения настоящих Правил, независимо от различных обстоятельств, обусловленных спецификой конкретной страны, ставит под сомнение репутацию ее средств массовой информации, что может негативным образом отразиться на справедливости результатов избирательного процесса в данной стране.

Другие положения Правил сформулированы как чисто рекомендательные или рекомендательные с использованием опыта стран с переходной и устоявшейся демократией^{115[7]}. Отказ от использования подобных Правил вызывает сомнения в честности, беспристрастности, взвешенности и информативности освещения средствами массовой информации событий в стране, где допускается такой отказ.

Большинство Правил содержат перечень необходимых или желательных действий правительственных средств массовой информации в ходе проведения избирательной кампании. Это Правила 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15 и 16. Другие Правила относятся непосредственно к правительству и содержат требования и рекомендации по обеспечению осуществления свободы выражения убеждений всеми средствами массовой информации -

^{114[6]} В качестве источников международного права, см. Ст. 38 (1) Статута Международного Суда, а также Раздел 7.1.1 выше. Для ознакомления с соответствующими положениями международного и сравнительного права и правоприменительной практики, см. Главу 7 в целом.

^{115[7]} Большинство примеров в настоящей главе взято из практики стран с устоявшейся демократией европейского континента. Делается это по причине доступности информации, а отнюдь не в силу недооценки демократического опыта стран других регионов мира.

правительственными и частными, вещательными и печатными, а также политическими партиями и кандидатами в ходе избирательной кампании. Это Правила 3, 4, 5, 6, 13 и 14.

Частные средства массовой информации по международному праву не несут такой ответственности, как правительственные. Тем не менее, организация “Статья 19” поощряет использование частными вещательными компаниями настоящих Правил как вопроса их профессиональной ответственности, хотя в целом Правила относятся к правительственным средствам массовой информации. Такое добровольное применение Правил, включая, например, требования взвешенного и беспристрастного освещения событий, а также предоставления прямого доступа к эфирному времени на недискриминационной основе, способствует справедливости выборов. “Статья 19” также приветствует принятие профессиональными ассоциациями журналистов и работников средств вещания соответствующих руководств, а также приветствует их строгое соблюдение членами указанных ассоциаций.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВИЛ

Правила содержат следующие требования к правительственным средствам массовой информации:

- _ предоставлять обществу информацию по вопросам, связанным с выборами, а также обеспечивать повышение общеобразовательного уровня избирателей (Правила 1 и 11)
- _ проявлять взвешенность и беспристрастность при освещении выборов (Правило 2)
- _ не допускать отказа от трансляции посвященных выборам передач, за исключением случаев, когда в таких передачах содержатся открытые и очевидные призывы к насилию или ненависти (Правило 5)
- _ проявлять точность, взвешенность и беспристрастность при подготовке выпусков новостей и обзоров текущих событий (Правило 8)
- _ предоставлять партиям и кандидатам эфирное время для трансляции передач в прямом эфире на честной и недискриминационной основе (Правило 9)
- _ предоставлять равное время обеим сторонам референдума (Правило 15)
- _ руководствоваться указанными Правилами также в случае освещения местных и региональных выборов (Правило 16).

Кроме того, к властям предъявляются следующие требования:

- _ отменить любые законодательные акты, которые ограничивают свободу выражения мнений в нарушение международного права и международных стандартов (Правило 3)

- приложить особые усилия по расследованию случаев угроз и физического воздействия в отношении работников или руководителей средств массовой информации и привлечению к ответственности виновных лиц (Правило 4);
- отказаться от цензуры предвыборных теле- и радиопередач (Правило 5)
- учредить или назначить независимый и беспристрастный орган для осуществления надзора и контроля за освещением выборов средствами вещания (Правило 13)
- принять меры к тому, чтобы решения указанного органа могли быть незамедлительно опротестованы в судебном порядке (Правило 14).

Правила настоятельно рекомендуют:

- чтобы средства массовой информации были освобождены от юридической ответственности за не соответствующие закону заявления, сделанные кандидатами или партийными ораторами в предвыборной теле- и радиопередачах (Правило 6)
- чтобы партиям и кандидатам была предоставлена возможность ответа или исправления унижающих их достоинство заявлений или направленных против них критических высказываний (Правило 7)
- чтобы правительственные средства массовой информации передавали сообщения о собраниях кандидатов и транслировали интервью с ними (Правило 10)
- чтобы любые средства массовой информации при публикации результатов опроса общественного мнения или выборов также указывали все необходимые сведения об условиях проведения и значении опроса или выборов (Правило 12).

Правило 1: Обязанность правительственных СМИ по предоставлению обществу информации по всем связанным с выборами вопросам

ПРАВИЛО 1

В период, непосредственно предшествующий выборам, на правительственных средствах массовой информации лежит обязанность по предоставлению обществу информации о политических партиях, кандидатах, основных темах избирательной кампании, процедуре голосования, а также иных относящихся к выборам проблемах.

Комментарий: Обязанность правительства обеспечить, чтобы “Каждый гражданин имел право и возможность, независимо от ... различий [любого рода] ... голосовать ... на подлинных ... выборах”, означает, что правительство должно обеспечить получение всеми избирателями необходимой информации для регистрации и голосования, а также относительно различных вариантов голосования по вопросам, которые

являются предметом выборов^{116[8]}. Это обязательство особенно сложно выполнить там, где избиратели не обладают существенным опытом голосования на свободных и честных выборах. Право голоса “без различий любого рода” также включает в себя право лиц, которые не владеют грамотой или имеют минимальный уровень образования, на получение доступа к необходимой информации. Правительство обязано осуществлять трансляцию учебных программ для избирателей или предпринимать иные информационные инициативы, которые бы охватывали такое же количество людей, как теле- и радиовещание.

На средствах массовой информации лежат две публичные функции: а) “беспристрастной передачи информации и мнений по вопросам общественной заинтересованности” и б) деятельности в качестве сторожевого пса общества^{117[9]}. Конкретный орган средств массовой информации не обязан одновременно осуществлять эти две функции; обязанность же правительства состоит в том, чтобы обеспечить для всей прессы, радио и телевидения возможность действовать совокупно подобным образом. Однако, если правительство контролирует или существенным образом поддерживает ту или иную телерадио-компанию, эта компания обязана выполнять указанные публичные функции.

Правило 2: Обязанность сохранять взвешенность и непристрастность

ПРАВИЛО 2

Правительственные средства массовой информации обязаны при освещении выборов действовать взвешенно и беспристрастно, а также отказаться от дискриминации какой-либо политической партии или кандидата в вопросе о предоставлении доступа к эфирному времени.

Правило 2.1

Указанная обязанность предусматривает, что выпуски новостей, интервью и информационные программы не должны иметь уклон в пользу или против какой-либо партии или кандидата.

Комментарий: Обязанность правительства сохранять взвешенность и непристрастность непосредственно проистекает из основополагающих прав избирателей и кандидатов на свободу выражения мнений и

^{116[8]} *Статья 25 Международного Пакта, а также формулировка (в скобках) из Статьи 2 воспроизведены в Приложении 1. Соответствующие международные стандарты рассматриваются в Разделе 7.1.1 - .2 выше.*

^{117[9]} *Отдельные решения Европейского Суда по правам человека цитируются в Разделе 7.1.3 выше.*

информации, а также свободу от дискриминации^{118[10]}, помимо долга
_____, _____ (_____. _____ 1).

В соответствии с международными стандартами правила избирательных миссий ООН предусматривают, что “если средства массовой информации находятся в собственности правительства, соревнующимся сторонам обычно предоставляется равный доступ как в отношении времени выхода в эфир, так и продолжительности вещания”, а также что “информация, предоставляемая находящимися в собственности правительства средствами массовой информации, не должна иметь уклон в пользу одной или другой стороны”^{119[11]}.

Недавний опыт стран с режимом переходной демократии показывал, что обязанность по сохранению взвешенности наиболее часто и наиболее серьезно нарушается при освещении новостей^{120[12]}. Критерии определения добросовестности при освещении новостей изложены в Правиле 8.

Правило 3: Специальные обязанности в случае действия законов, ограничивающих свободу выражения мнений

ПРАВИЛО 3

Любые законы, ограничивающие свободу выражения мнений в нарушение международного права и международных стандартов, должны быть отменены.

Комментарий: Действие законов, которые ограничивают свободу выражения мнений, ведет к лимитированию политических дискуссий и оказывает негативное влияние на способность средств массовой информации по наиболее полному и независимому освещению выборов, тем самым нанося существенный вред достоверности избирательного процесса. Такие законы рекомендуется отменить за достаточный срок до начала избирательной кампании.

^{118[10]} См. Раздел 7.1.5 выше.

^{119[11]} Отчет Технической группы ООН о проведении свободного и честного референдума по вопросу об однопартийной/многопартийной системы в Малави (15-20 ноября 1992 г.), пункт 27, цитируется в Разделе 7.2 выше. См. также Временный орган ООН по Камбодже, Правила для средств массовой информации Камбоджи (1992) рассмотрены в Разделе 7.2 и воспроизведены в Приложении 1.

^{120[12]} См. Главу 4 выше для обзора проблем, связанных с освещением новостей в ходе избирательных кампаний.

Техническая группа ООН по референдуму в Малави в 1992 году отмечала, что необходимы специальные меры по обеспечению уважения свободы выражения мнений в период проведения избирательной кампании там, «где существование свободы мнений и их выражения было предметом недобросовестного ограничения в прошлом».

Наиболее разумным подходом, по мнению группы, служит полное устранение ограничений; как правило, принимается специальное законодательство по защите свободы выражения мнений, которое однозначно обладает преимущественной силой перед ранее действовавшими запретительными законами и практикой. Более того, «чаще всего необходимо, чтобы от имени высших руководителей страны было заявлено, что соответствующим государственным органам следует обратить особое внимание на новые действующие в отношении выборов или референдумов нормативы.»^{121[13]}

Правило 4: Обязанность властей по отражению нападок на средства массовой информации и защите их персонала и имущества

ПРАВИЛО 4

Власти обязаны прилагать особые усилия по расследованию всех действий или угрозы действий с использованием насилия, запугивания или устрашения непосредственно направленных против работников средств массовой информации, а также любых действий по уничтожению имущества или помещений, принадлежащих средствам массовой информации, в частности, в тех случаях, если имеются какие-либо основания полагать, что мотивом для таких действий послужили намерения ограничить вмешательства в свободу средств массовой информации, и по привлечению виновных лиц к ответственности.

Комментарий: В последних заявлениях ООН обращено особое внимание на обязанность властей по *защите* средств массовой информации. Назначение ООН в 1993 году Специального уполномоченного для приема и принятия мер по жалобам в связи с действиями, направленными против работников средств массовой информации, подчеркивает особую важность, которую международное сообщество придает их физической защите. Такое особое внимание основывается на признании того, что эффективная защита работников средств массовой информации и самих объектов, где располагаются органы средств массовой информации, является необходимым условием выполнения средствами массовой информации своих общественных функций, которые состоят в предоставлении обществу

^{121[13]} Техническая группа ООН по референдуму в Малави. См. Разделы 2.1 и 7.1.13.

информации по вопросам, представляющим для него общественный интерес^{122[14]}.

Правило 5: Устранение ранее существовавших ограничений

ПРАВИЛО 5

Передачи, посвященные выборам, не должны подвергаться какой-либо правительственной цензуре.

Правило 5.1

Правительство должно четко заявить общественности и всем средствам вещания, что будет приветствоваться трансляция в эфир средствами массовой информации связанных с выборами передач, а также что средства массовой информации не будут подвергаться в какой-либо форме наказаниям за транслирование программ, исключительно в силу того, что в них содержится критика в адрес правительства, его политики, а также в адрес правящей партии.

Правило 5.2

Правительство или правительственные средства массовой информации не должны вмешиваться в вопросы трансляции передач о выборах, за исключением случаев, когда абсолютно очевидно, что ограничительные меры необходимы для предотвращения нанесения существенного вреда законным интересам, например, для предотвращения акта насилия. Все решения по запрещению трансляции передач должны быть немедленно рассмотрены независимым органом в целях проверки необходимости установления ограничений, а также того, не являются ли эти ограничения по своей сути актом цензуры.

Комментарий: Предиздательская цензура, особенно по вопросам политической важности по международному праву запрещена, за исключением крайне небольшого числа случаев^{123[15]}. Любой запрет должен быть соразмерен с законной целью. Учитывая огромную важность свободных политических дебатов в ходе избирательных кампаний для демократического общества, трансляция посвященных выборам программ может быть ограничена только в том случае, если “абсолютно очевидно”, что она может нанести непосредственный, непоправимый и существенный вред^{124[16]}.

^{122[14]} См. Разделы 2.2 и 7.1.12 выше для получения более подробной информации по указанным вопросам.

^{123[15]} См. Раздел 7.1.7 выше.

^{124[16]} См. Раздел 7.1.8 выше.

Опыт стран с режимом переходной демократии показывает, что правительство и правительственные средства массовой информации недобросовестным образом препятствуют трансляции в эфир передач, подготовленных оппозиционными партиями^{125[17]}. Опасность ограничения свободы слова, с помощью правительственной цензуры перевешивает опасность того, что передачи будут подстрекать к насилию или наносить непоправимый вред тем интересам, которые правительство обязано защищать.

Вещательные каналы имеют право предварительного просмотра передач с тем, чтобы удостовериться в отсутствии нарушений закона, однако эта процедура не должна быть использована как предлог для задержки трансляции той или иной передачи. В случае контролируемых правительством средств массовой информации процедура внутреннего рассмотрения часто равносильна предварительному просмотру программ правительственными чиновниками. Такова реальность, которая вместе с обязанностью взвешенности и беспристрастности предъявляет к правительственным средствам массовой информации строгие требования по отказу от запрета на трансляцию посвященных выборам передач.

Правило 5.3

Критерии, используемые правительством или правительственными средствами массовой информации при решении вопроса о трансляции посвященной выборам передачи, не должны быть неопределенными или толковаться произвольно.

Комментарий: Критерии запрета на трансляцию должны быть немногочисленными и четко определенными. Техническая группа ООН по референдуму в Малави считает, что любые ограничения на свободу выражения мнений

не должны быть настолько неопределенными или неясно сформулированными, чтобы оставлять слишком широкие полномочия усмотрения правительственным органам, отвечающим за исполнение законов, поскольку неопределенность правовых рамок оказывает негативное влияние на реализацию указанного права [свободу выражения мнений] и может служить основой проявления дискриминации при ... применении [ограничений]^{126[18]}.

^{125[17]} См. Раздел 2.1 выше.

^{126[18]} Техническая группа ООН по референдуму в Малави, сноска 87 выше к пункту 29.

Существует целый ряд решений судов, установивших незаконность отказа в трансляции посвященных выборам программ на основании размытых критериев. Например, Федеральный Конституционный Суд ФРГ постановил, что хотя управляющий вещательной станцией может отказать в трансляции посвященной выборам передачи, которая представляет собой “очевидное” нарушение уголовного законодательства, он не вправе отказать в трансляции передачи на основании того, что ее тон является враждебным духу Конституции; такая неопределенная и умозрительная озабоченность не представляет собой “очевидное” нарушение^{127[19]}. Правило 13 предусматривает необходимость немедленного рассмотрения независимым органом любого решения об отказе в трансляции посвященной выборам передачи.

Правило 5.4

Любая мера наказания, применяемая после трансляции передачи, должна быть пропорциональна причиненному вреду. В частности, за исключением случаев, когда трансляция фактически и намеренно провоцировала насилие или ненависть, наказание не должно предусматривать лишение свободы или такой чрезмерный штраф, который бы принудил политическую партию прекратить свою деятельность; кроме того, наказание не должно ограничивать будущие возможности партий или кандидатов относительно их доступа к вещанию.

Комментарий: Право политических партий на осуществление своей деятельности является одним из основополагающих прав, поскольку оно основывается на таких правах, как свобода выражения мнений, союзов и политического участия. Недопустимо принуждать партию к прекращению своей деятельности посредством взимания чрезмерных штрафов или иными косвенными мерами.

Правило 6: Ограничение ответственности средств массовой информации

ПРАВИЛО 6

Настоятельно рекомендуется освободить средства массовой информации от юридической ответственности за несоответствующие закону заявления кандидатов или партийных представителей, транслируемых в период проведения избирательных кампаний, за исключением тех, которые представляют собой очевидный и непосредственный призыв к насилию. Партии и ораторы должны привлекаться к ответственности в индивидуальном порядке за любые сделанные ими и противоречащие закону заявления.

^{127[19]} Сборник решений Федерального Конституционного Суда ФРГ, том 47, стр. 198 (1978).

Комментарий: Такой отход от нормальных правил привлечения к ответственности оправдывается краткой продолжительностью избирательных кампаний и жизненной важностью открытых политических дебатов для свободных и честных выборов^{128[20]}. Рекомендуется освободить средства массовой информации от ответственности за все высказывания, которые не содержат непосредственного призыва к насилию, поскольку все остальные высказывания могут быть разумным образом исправлены (хотя _____ полностью) после осуществления трансляции.

Как диффамация, так и призыв к “дискриминации, розни или насилию средствами национальной, религиозной, расовой или этнической ненависти”, не входят в предусмотренный настоящим Правилom список видов высказываний, за которые средства массовой информации должны привлекаться к ответственности, даже несмотря на то, что указанные формы высказываний могут, по общему признанию, противоречить закону, а различные правила ООН действительно указывают, что средства массовой информации должны привлекаться к ответственности за трансляцию подобных высказываний^{129[21]}.

Рекомендации, по освобождению средств массовой информации от ответственности за диффамацию, исходят из значительного числа судебных прецедентов и опыта различных стран в подтверждение вывода, что диффамация в политическом контексте адекватно и, вероятно, даже весьма эффективно может быть устранена после публикации с помощью немедленного ответа, отказа от сделанного высказывания или его исправления^{130[22]}. Публикация ответа, отказа от высказываний или их исправления должны препятствовать возбуждению дела, за исключением случаев публикации заведомо ложной информации.

Призыв к ненависти представляет собой исключительно сложную проблему. Рекомендуется освободить средства массовой информации от ответственности в отношении него в период проведения избирательных кампаний, исходя из того, что на практике запрет на призыв к ненависти широко используется властями для подавления легитимного выражения политических взглядов, включая, в частности, призывы к национальной, религиозной или этнической автономии и иные права. Результаты исследования законодательства и правоприменительной практики относительно призывов к ненависти, проведенного “Статьей 19” в 14 странах мира, показали, что запрет на призывы к ненависти часто

^{128[20]} См. Раздел 7.1.4 выше для получения дополнительной информации о соответствующих принципах международного права.

^{129[21]} См. Раздел 7.1.7 выше.

^{130[22]} См. Разделы 7.1.6 и 7.1.9 выше и Правило 7.

используется властями как оправдание подавления выражения мнений только одной стороны национального, религиозного или этнического конфликта или просто для того, чтобы заставить замолчать критиков правительства^{131[23]}. По указанным причинам рекомендуется, чтобы в контексте избирательной кампании средства массовой информации не привлекались к ответственности за передачу в эфир заявлений, которые представляют собой призывы к ненависти и дискриминации, за исключением насилия (при условии, что средства массовой информации не согласны с таким призывом и сообщают об этом в любом сопровождающем передаче редакционном комментарии). Без всяких исключений, опыт доказывает существование серьезной опасности оказания давления на вполне соответствующие закону дебаты или создания им препятствий.

Настоящее Правило не освобождает представителей политических партии и иных ораторов от ответственности за их заявления. Часто, однако, следует принять во внимание весьма напряженный характер политических дебатов при оценке ответственности политических соперников за комментарии в отношении их противников на выборах.

Правило 7: Ответы, опровержения и отказ от ранее сделанных заявлений

ПРАВИЛО 7

Любой кандидат или партия, которые обоснованно заявляют протест против диффамации или иного оскорбления их в радио- или телевизионной передаче, должны иметь возможность дать ответ или право опровержения предположительно клеветнического заявления или отказа от него со стороны органа вещания или лица, сделавшего заявление. Ответ или опровержение должны быть переданы в эфир в кратчайше возможный срок.

Правило 7.1

Ответ, опровержение или отказ от ранее сделанного заявления должны быть приблизительно того же объема и передаваться в эфир приблизительно в то же время, что и предположительно клеветническое заявление. Эта обязанность может быть выполнена путем предоставления времени в прямом эфире в соответствии с нормальной процедурой такого предоставления.

Правило 7.2

Рекомендуется поручить рассмотрение жалоб беспристрастному органу, который бы принимал решения по вопросам о том, нарушила ли закон та или иная передача, включая законы о запрете на диффамацию и

^{131[23]} *“Установление равновесия: призывы к ненависти, свобода выражения мнений и недискриминация”, Лондон, 1992 г., “Статья 19”.*

призывы к насилию или ненависти. Этот орган должен быть наделен полномочиями по упорядочению права на ответ, опровержение или отказ ранее сделанного заявления, а его решения должны приниматься с учетом возможности их опротестования судами (см. Правила 13 и 14 выше).

Комментарий: В ходе избирательных кампаний в демократических странах мира кандидаты и партии имеют право отвечать на заявления, которые неправильно трактуют их взгляды или деятельность.^{132[1]} Право ответа также закреплено принципами ООН, в частности временный орган ООН по Камбодже (UNTAC) рекомендовал, чтобы “средства массовой информации предоставляли партиям, группам и отдельным лицам, чьи взгляды искажались или неточно трактовались в публикациях или радио и телепрограммах, “право ответа” в тех же агентствах или изданиях”^{133[2]}.

Правило 8: Выпуски новостей

ПРАВИЛО 8

Правительственные средства массовой информации должны особенно тщательно выполнять свои обязанности по предоставлению точной, взвешенной и беспристрастной информации при освещении новостей и текущих событий.

Комментарий: Среди различных форм освещения выборов выпуски новостей признаются всеми как наиболее _____. Соответственно, обязанности по информированию избирателей и предоставлению отчета о событиях на основе взвешенности и беспристрастности выступают в отношении выпусков новостей как наиболее строгое требование^{134[3]}.

Правило 8.1

Обязательство соблюдать взвешенность предполагает, чтобы объем сообщений о партиях или кандидатах в выпусках новостей был сопоставим с их значением на выборах и со степенью их поддержки избирателями.

Комментарий: Рекомендуется создать честный и справедливый механизм определения пропорций распределения эфирного времени в отношении посвященных выборам выпусках новостей, между конкурирующими

^{132[1]} См. Раздел 7.1.6. выше для рассмотрения вопросов международного права и национальных прецедентов, подтверждающих данное положение.

^{133[2]} См. полный текст рекомендаций в Приложении 1.

^{134[3]} См. Правила 2 и 9. См. Раздел 7.1.4 - .5 выше, а это касается обязательств взвешенности также Главу 4 выше для рассмотрения проблем в программах новостей при проведении избирательных кампаний в странах с режимом переходной демократии.

партиями (что может соответствовать распределению времени для передач в прямом эфире). Вещательному учреждению также рекомендуется точно придерживаться своих целей. Если возможно, следует достичь соглашения о распределении эфирного времени между вещательной организацией и политическими партиями. Если подобное соглашение невозможно, размер распределяемых долей эфирного времени может быть установлен по решению независимого органа^{135[4]}.

В течение трех недель до даты проведения выборов в Великобритании, например, Би-Би-Си проводит точный учет объема выпусков новостей, которые посвящены конкурирующим партиям, и принимает меры по обеспечению математического равенства между сторонами. Более того, подробные правила резко ограничивают объем информации о политическом деятеле, который может быть засчитан во время вещания, не имеющего отношения к выборам.

В ходе президентских и парламентских выборов в Румынии в 1992 году парламентская комиссия приняла решение об установлении доли предвыборных выпусков новостей в их общем объеме, на которую имело право каждая партия, и которая была в целом соблюдена румынским радио (в отличие от телевидения Румынии)^{136[5]}.

Как минимум, сравнимые по важности события должны получать сравнимое по объему освещение. Если вещательная станция, например, передает речь или репортаж о предвыборном митинге одного из кандидатов партии, она должна равным образом освещать речи или предвыборные митинги других партий. Сравнимый объем предусматривает сравнимую продолжительность и сравнимый тип вещания, а в случае телевизионных передач включает в себя сравнимый объем информации о событиях или ораторах. (Передача в эфир не имеющих особое значение заявлений или подведение общего итога заявлений несравнима с трансляцией основных моментов речи кандидата, которая вызвала наиболее громкие аплодисменты, или с трансляцией живой речи оратора).

Правило 8.2

Поскольку существует вероятность перепутать мнение редактора с информацией о новостях, правительственные средства массовой

^{135[4]} Относительно факторов, которые могут иметь значение для оценки поддержки избирателей, см. комментарий к Правилу 9.2.

^{136[5]} Европейский институт средств массовой информации, "Общациональные выборы 1992 года в Румынии: освещение на радио и телевидении" (Манчестер/Дюссельдорф 1992 г.); интервью с Драгошем Соленью, отдел программ румынского радио, на тему освещения текущих событий в радиопередажах.

информации должны приложить усилия к тому, чтобы отказаться от трансляции в эфир редакционных замечаний вообще. В том случае, если правительственный канал передает в эфир редакционное замечание, он также обязан транслировать мнение наиболее крупных оппозиционных партий. Если ведущий излагает свои собственные взгляды, они должны быть четко определены именно как свои собственные, причем рекомендуется не транслировать их в ходе передачи выпуска новостей.

Правило 8.3

Выпуски новостей о пресс-конференциях и публичных заявлениях по вопросам политических противоречий (_____), созываемых или сделанных главой правительства, правительственными министрами или депутатами парламента, должны транслироваться с учетом права на ответ или иных подобных правил. Эта обязанность приобретает еще большее значение, если делающее заявление лицо, кроме того, участвует в предвыборной борьбе за занимаемый пост.

Комментарий: Нельзя отрицать, что вещательные компании обладают значительными редакторскими возможностями при принятии решений о том, какие именно события и как следует отражать в выпусках новостей путем распределения времени между передачами в прямом эфире. Тем не менее, в отношении них действуют общие обязанности взвешенности и беспристрастности. Опыт стран с режимом переходной демократии, а также и некоторых устоявшихся демократий показывает, что принципы взвешенности и непредвзятости наиболее часто нарушаются в контексте выпусков новостей.

Это, вне всякого сомнения, всегда обусловлено неблагоприятными намерениями. При принятии законных решений относительно освещения новостей учитываются различные факторы. Реальность показывает, что правящая партия, используя аппарат государственной власти и умело манипулируя, с наибольшей вероятностью ставит себя в центр выпусков новостей, тогда как у тех, кто не находится у власти, такой возможности нет. Несмотря на трудности, вещательная политика, требующая честности и взвешенности, должна претворяться в жизнь с особой осторожностью в силу высокого кредита доверия к информации, передаваемой по радио и телевидению, у большей части общества.

Прецедент регулирования наиболее силен при передаче сообщений о заявлениях и пресс-конференциях членов правительства. В Великобритании, например, существует специальное соглашение между партиями на этот счет, а Би-Би-Си предусматривает автоматическое право на ответ со стороны оппозиционной партии на передачи с участием правительственных чиновников по вопросам первостепенной национальной

или международной важности^{137[6]}. На практике Би-Би-Си выполняет свою обязанность взвешенного подхода еще более ответственно, предоставляя после трансляции в эфир заявлений от имени чиновников правительства, возможность ответа на них со стороны оппозиции, а затем организуя дискуссию между основными партиями^{138[7]}. Во Франции в 1986 году был принят закон, предоставляющий оппозиции право отзыва на заявления правительства.

Пресс-конференции, созываемые чиновниками, которые участвуют в предвыборной борьбе, часто весьма сходны с правительственными заявлениями в наиболее существенных отношениях, и поэтому очень важно ввести какую-либо форму права на отзыв или опровержение высказываний, сделанных на пресс-конференциях, а также правительственных заявлений.

Выборы 1990 года в Федеративной Республике Чехия и Словакии, проводившиеся временным правительством президента Гавела, большинство в котором составляли представители организации Гражданский форум, представляют собой впечатляющий пример усилий нового демократического государства по устранению неравномерности в освещении событий через предоставление времени для ответа. Когда правительственная телестудия посвятила выпуск новостей президенту Гавелу (который выставил свою кандидатуру на выборах) во время его предвыборной поездки, а также при проведении партийного митинга, ряд партий подал официальные жалобы. Телестудия в качестве компенсации предоставила этим партиям дополнительное время в прямом эфире.

Наличие большого числа политических партий или смешанных коалиций, что более характерно в странах с переходной, нежели чем с установившейся демократией, вызывает очевидные трудности для реализации права на ответ или подобных прав при предоставлении эфирного времени. Тем не менее, во многих, если не во всех странах с режимом переходной демократии, лишь некоторые партии или коалиции очевидно являются ведущими претендентами, и в этих случаях им должно быть предоставлено право ответа на заявления правительства и пресс-конференции его чиновников.

^{137[6]} *Е. Барендт, указ. соё. гл. 6.*

^{138[7]} *Там же.*

Правило 9: Передачи в прямом эфире

ПРАВИЛО 9

Правительственные средства массовой информации должны предоставлять политическим партиям или кандидатам эфирное время для передач в прямом эфире на честной и недискриминационной основе. В случае первых многопартийных выборов настоятельно рекомендуется, чтобы все основные партии или кандидаты получали равное эфирное время.

Комментарий: Международные нормы, исходя из широкого спектра законодательства и практики различных государств, подтверждают, что правительства несут обязанности по обеспечению партиям и кандидатам доступа к правительственным средствам массовой информации для распространения своих взглядов в период проведения избирательной кампании. Указанный доступ является существенным аспектом права на свободу выражения политических взглядов в свете огромного воздействия радио и телевидения на общественное мнение, а также на публичный характер средств массовой информации, находящихся в собственности правительства.

Передачи в прямом эфире имеют ряд особенностей, которые оправдывают существование правительственных каналов в странах с режимом переходной демократии для осуществления трансляции при выполнении их обязанностей по предоставлению обществу информации о кандидатах и партиях^{139[8]}. Они предоставляют политическим партиям и кандидатам возможность выразить свою позицию собственными словами; для небольших партий и независимых кандидатов - излагать свои взгляды; а для партий - отвечать на негативные заявления или комментарии в отношении них. В силу непосредственного контроля кандидатов или партий передачи в прямом эфире выражают стиль поведения или содержат иную нематериальную информацию о кандидатах и партиях, а также несут в себе сам дух свободного политического общения.

Передачи в прямом эфире особенно важны там, где средства массовой информации либо фактически находятся под определенного рода правительственным контролем, либо воспринимаются населением как находящиеся под таким контролем. При указанных обстоятельствах отказ в предоставлении политическим партиям возможности подготавливать свои собственные передачи несет в себе неприемлемый риск вмешательства в их право на распространение информации о себе и подрыва доверия общества к честности избирательного процесса.

^{139[8]} См. Правило 1 и Разделы 7.1.1 - .4 выше.

Фактически во всех странах западной демократии общественные вещательные каналы обязаны предоставлять время для передач в прямом эфире. Исключение составляет Швеция^{140[9]}. Можно спорить о том, что специальные информационные программы способны инкорпорировать все преимущества передач в прямом эфире или даже, что режиссируемые вещательной станцией программы, например, интервью и дебаты, как правило, более информативны, нежели программы, создаваемые самими политическими партиями или кандидатами, а также что в силу этого вполне законно запретить передачи в прямом эфире. Однако это возможно только в том случае, если вещательный канал, как фактически, так и в его восприятии, является полностью независимым от правительства и правящей партии, что маловероятно в случае страны с режимом переходной демократии.

Прямой эфир должен предоставляться на равных и недискриминационных условиях всем партиям, зарегистрировавшимся для проведения выборов, или всем кандидатам в случае президентских выборов.

Предоставление более чем 50 процентов эфирного времени, отведенного для освещения избирательной кампании, правительству или какой-либо иной партии представляет собой основное нарушение обязанности взвешенного освещения событий.

а) Предоставление эфирного времени партиям

Правило 9.1

Всем официально зарегистрированным партиям или кандидатам должен быть предоставлен доступ к определенному объему эфирного времени на первых в стране многопартийных выборах.

Комментарий: При проведении первых выборов в стране с режимом переходной демократии, в частности, важно, чтобы передачи о выборах воспринимались как честные и содержательные, а также являлись таковыми в действительности.

^{140[9]} В Швеции, где общественное вещание контролируется органом, независимым от правительства, передачи в прямом эфире не допускаются, и кандидаты появляются на экране только при трансляции интервью или теледебатов. К. Якубовиё, "Избирательная кампания на радио и телевидении: общие принципы", в сборнике под редакцией Э. Прагнелла и И. Джерджели "Политическое содержание теле- и радиовещания", Дюссельдорф, Европейский институт средств массовой информации, 1992 г., стр. 54. Знаёительная ёасть той или иной информации о стране, содержащейся в комментариях к настоящим правилам, основывается на результатах этого весьма информационно наполненного исследования.

При режиме переходной демократии, в особенности, при проведении первых многопартийных выборов, предоставление эфирного времени политическим партиям на каких-либо других, чем равные, условиях приводит к существенным затруднениям, поскольку очевидно отсутствуют два наиболее объективных показателя поддержки - поведение партий на прошлых выборах и число занимаемых мест в парламенте. В силу указанной причины настоятельно рекомендуется предоставлять равный объем эфирного времени для всех основных партий.

Выборы 1990 года в Румынии демонстрируют как необходимость _____, так и ее отрицательные стороны. На указанных выборах было зарегистрировано несколько десятков политических партий и всем из них было предоставлено равное эфирное время. Если объемы эфирного времени для передач в прямом эфире были объявлены заранее, то время для конкретных партий - нет. Поэтому передачи, посвященные основным партиям, были похоронены среди передач о небольших партиях, а избиратели обращали мало внимания на телевизионные передачи. Тем не менее, существовало общее согласие в вопросе о том, что равное время имеет достоинство предоставления возможности всем партиям для обнародования своих заявлений и усиления доверия к честности избирательного процесса. Более того, была признана фактическая невозможность выработки критериев распределения различных объемов эфирного времени для различных партий, которые все бы признали честными^{141[10]}.

Правило 9.2

После проведения первых выборов в стране с режимом переходной демократии, а также в том случае, если существует объективный критерий определения популярности уровня поддержки различных партий, возможно, распределение эфирного времени на пропорциональной основе. Все партии должны получить определенный объем эфирного времени, за исключением случаев, когда количество партий столь велико, что распределение эфирного времени для всех партий могло бы серьезно снизить эффективность вещания в плане предоставления избирателям информации обо всех партиях, которые с наибольшей вероятностью будут участвовать в формировании правительства.

Правило 9.2.1

Рекомендуется проводить распределение эфирного времени с помощью независимого органа по согласованию со всеми партиями.

Правило 9.2.2

^{141[10]} Наличие большого числа партий обуславливалось крайне низким цензом в 251 подпись для проведения регистрации партий.

Там, где эфирное время распределяется на основе грубой пропорциональности, некоторый объем времени должен быть отведен небольшим партиям, партиям, пользующимся значительной поддержкой лишь в нескольких регионах, партиям, не имеющим мест в парламенте, новым партиям и независимым кандидатам.

Правило 9.2.3

Если эфирное время распределяется на пропорциональной основе, а правительственные средства массовой информации осуществляют трансляцию региональных программ, партии, которые имеют значительную поддержку лишь в ряде регионов, должны получить доступ к эфирному времени в рамках региональных программ, пропорционально их влиянию в этих регионах.

Комментарий: На последующих выборах, где будет конкурировать небольшое количество партий, рекомендуется продолжать предоставление эфирного времени крупным партиям на равной основе, поскольку это не вызывает больших проблем. Однако там, где соревнуется между собой большое число партий, предоставление равного времени всем из них может принизить значение информации о партиях, которые вероятнее всего будут участвовать в формировании правительства. В силу указанных соображений, предоставление равного объема времени каждой из ведущих партий и меньшего объема времени каждой из меньших партий может улучшить информативную ценность программ вещания, поддерживая в то же время доверие общества к честности процесса распределения эфирного времени^{142[11]}. Распределение эфирного времени на пропорциональной основе может оказаться целесообразным в тех странах с режимом переходной демократии, где первые выборы были проведены честно и, таким образом, дали достоверную оценку влияния соответствующих партий, или в странах, где существует общее согласие в вопросе о том, какие партии являются ведущими (даже если существуют разногласия в том, которая из них более сильна).

^{142[11]} См. Разделы 3.5 и 3.6 выше для соответствующей информации. Существенными для оценки влияния партий факторами могут выступать поведение партий на предшествующих выборах; количество мест в парламенте; срок существования партий; количество ее членов; степень и сила ее организованности, а также ее представительство в правительственных органах на федеральном, региональном и/или местном уровнях. Количество регионов или избирательных округов, в которых партия выставляет своих кандидатов на выборах, может также являться существенным фактором; однако ему не следует придавать серьезное значение в тех странах, где партия может с легкостью выдвинуть кандидатов на выборах даже в тех регионах, где она пользуется наименьшей поддержкой.

Важно, чтобы, если это возможно, распределение эфирного времени на пропорциональной основе осуществлялось с согласия__ всех партий, поскольку такое согласие обеспечивает значительную легитимность освещения выборов средствами массовой информации. Рекомендуется, чтобы за распределение эфирного времени отвечал независимый орган.

Если согласия достичь невозможно, по крайней мере, между наиболее крупными партиями, или если первые многопартийные выборы, по общему мнению, не дали надежного показателя уровня поддержки, рекомендуется продолжить распределение эфирного времени среди наиболее крупных партий на равноправной основе. Какой бы подход не был воспринят, все партии и независимые кандидаты должны получить эфирное время, достаточное для ознакомления избирателей с основными направлениями своей политики^{143[12]}.

Пропорциональный подход был использован на первых многопартийных выборах в Болгарии, состоявшихся в 1990 году, посредством которого партии, которые, по общему мнению, пользовались наибольшей поддержкой, достигли соглашения относительно объемов распределяемого между ними эфирного времени^{144[13]}. В Германии Закон о партиях требует, чтобы небольшие партии с представительством в бундестаге (федеральном парламенте) имели возможность использовать 50 процентов эфирного времени, предоставляемого более крупным парламентским партиям.

Почти во всех западных странах, где в 1991 году было проведено исследование политики освещения выборов в средствах вещания, эфирное время распределялось между партиями на примерно пропорциональной основе^{145[14]}. Поскольку большинство из них предоставило определенный объем эфирного времени непарламентским партиям, они использовали различные критерии для решения вопроса о том, какие партии заслуживают предоставления эфирного времени. Конституционный суд ФРГ уделил большее внимание этому вопросу, чем кто-либо другой^{146[15]}; он пришел к выводу, что даже небольшие партии, участвующие в выборах первый раз, имеют право на доступ к средствам вещания в определенном объеме^{147[16]}. Учитываемые факторы включают продолжительность и непрерывность

^{143[12]} См. Правило 9.3 ниже.

^{144[13]} См. Раздел 3.5 выше.

^{145[14]} См. Прагнелл и Джерджелли, указ. соё.

^{146[15]} См. Барендт, указ. соё.

^{147[16]} Сборник решений ФКС ФРГ, том 48, стр. 271 (1978).

существования партии, количество ее членов, степень и уровень ее организованности, а также ее представительство в органах власти как на местном, так и на федеральном уровне^{148[17]}. Суд изложил свое мнение о том, что количество кандидатов, выдвинутых партией, несущественно, поскольку для партий сравнительно легко выдвинуть большое количество кандидатур^{149[18]}.

По мнению эксперта, “подход немецких судов устанавливает устойчивое равновесие между требованиями честности и равных возможностей, с одной стороны, и эмоциональной оценки назначения выборов, с другой. ... Несопоставимый подход ... [может быть] объяснен, интересами избирателей при разоблачении аргументов групп, которые могут участвовать в формировании правительства”^{150[19]}.

В Великобритании, наоборот, участие партий может быть полностью исключено из прямого эфира и теледебатов, если они не выставили кандидатов в определенном количестве избирательных округов или не набрали определенного числа голосов на предыдущих выборах^{151[20]}.

Опыт Швеции прямо подтверждает важность предоставления эфирного времени непарламентским партиям. Хотя в течение нескольких лет не допускалось участие политических партий в передачах в прямом эфире, парламентские партии ранее имели право на получение эфирного времени. Когда партиям, не имевшим представительства в парламенте, но пользовавшимся в течение многих лет существенной поддержкой, было также предоставлено эфирное время, некоторые из них завоевали места в парламенте.

в) Принятие решений об объеме предоставления эфирного времени

Правило 9.3

Объем предоставляемого партиям или кандидатам эфирного времени должен быть достаточен для обнародования ими своих сообщений, а также для получения избирателями информации по основным проблемам, позиции партии, а также послужном списке и личных чертах кандидатов.

^{148[17]} *Сборник решений ФКС ФРГ, том 14, стр. 121 (1962).*

^{149[18]} *Там же.*

^{150[19]} *Барендт, указ. соё.*

^{151[20]} *Линё против Би-Би-Си [1983]. См. также Барендт, указ. соё.*

Комментарий: Объем времени, необходимый для качественного выступления, зависит от множества факторов, включая число и важность должностей, за которые идет предвыборная борьба; количество кандидатов; знакомство населения с партиями, кандидатами и избирательной политикой в целом; продолжительность сроков избирательной кампании; объем времени, отводимого на специальные информационные программы, а также число и сложность наиболее важных проблем.

с) Планирование трансляций в прямом эфире

Правило 9.4

Передачи в прямом эфире должны транслироваться в ходе всей избирательной кампании, причем в то время, когда передачи наверняка смотрит наибольшая аудитория. Правительственные средства массовой информации нарушают свою обязанность взвешенного подхода, если они транслируют передачи об отдельных партиях или кандидатах в часы (например, после полуночи или в середине рабочего дня), неудобные для большей части населения, которое могло бы видеть и слышать их.

Комментарий: Первоочередной целью передач в прямом эфире является предоставление политическим партиям возможности сообщить избирателям информацию о себе. Таким образом, в дополнение к обязанности властей предоставлять населению информацию по проблемам выборов, правительственные средства массовой информации должны предпринимать разумные меры для обеспечения охвата трансляцией максимально большей аудитории^{152[1]}.

d) Процесс предоставления интервалов эфирного времени

Правило 9.5

Интервалы времени для передач в прямом эфире должны предоставляться каждой из зарегистрированных политических партий или кандидатам на равноправной основе.

Комментарий: После того, как определен объем эфирного времени, предоставляемый каждой партии для вещания в прямом эфире, остается вопрос о том, как определить конкретные временные промежутки для различных партий. Очевидно, что все предпочитают время в часы наибольшего зрительского интереса (т. наз. “прайм-тайм”). Там, где количество партий невелико, может оказаться возможным предоставить промежутки эфирного времени в прайм-тайм для всех из них, однако это может оказаться нецелесообразным в том случае, если конкурентную

^{152[1]} См. дополнительную информацию в Разделе 3.3 выше.

борьбу ведет большое количество партий. В этом случае необходимо иметь справедливый порядок распределения интервалов эфирного времени. Наиболее предпочтительным способом является использование определенной формы ротации (с тем, чтобы каждая партия имела одно и то же количество интервалов эфирного времени в прайм-тайм). Элемент случайной выборки может также использоваться при распределении первых интервалов эфирного времени^{153[2]}. Случайная выборка может сыграть существенную роль при отсутствии соглашения по вопросу о том, какие интервалы приходятся на прайм-тайм, а какие выпадают из него^{154[3]}.

е) Финансирование передач в прямом эфире

Правило 9.6

Какого бы характера эфирное время не предоставлялось политической партии или кандидату, оно должно предоставляться на финансовых условиях, равных тем, которые предоставляются другим партиям или кандидатам. По крайней мере, на первых нескольких выборах в стране с режимом переходной демократии правительственные средства массовой информации должны предоставить объем времени, достаточный для качественного политического выступления, зарегистрированным партиям или кандидатам бесплатно либо за номинальную сумму.

Правило 9.6.1

Если партиям или кандидатам может быть разрешено покупать дополнительное эфирное время, они должны делать это на равных основаниях. Ставки оплаты указанного эфирного времени и его объем, который может быть продан любому покупателю, может регулироваться в целях ограничения преимуществ, которыми в этом отношении, очевидно, обладают более богатые партии. Могут существовать более строгие ограничения на первых нескольких выборах в стране с режимом переходной демократии, особенно там, где оппозиционные партии ранее были запрещены и, таким образом, не имели возможности создать значительные денежные фонды.

Комментарий: В большинстве стран с устоявшейся демократией общественные вещательные каналы бесплатно предоставляют определенный объем эфирного времени зарегистрированным

^{153[2]} Как отмечалось Технической группой ООН по референдуму в Малави: "После установления распределяемых для [передаё в прямом эфире] объемов эфирного времени большинство законов предписывает случайную выборку для предоставления их каждой из сторон".

^{154[3]} См. Раздел 3.5 выше для дополнительной информации.

политическим партиям для трансляции в прямом эфире^{155[4]}. В большинстве из указанных стран платная политическая реклама запрещена в течение всего срока проведения избирательной кампании, а в некоторых из них она запрещена полностью.

^{155[4]} См, например, Якубовиё, указ. соё.

Запрет или строгое ограничение платной политической рекламы в период проведения избирательных кампаний обычно оправдывается различными соображениями, в том числе тем, что необходимо: (1) обеспечить целостность политической системы в свете растущей стоимости эфирного времени и сопутствующего ему усилению восприимчивости кандидатов и политических партий к проблеме коррупции и недобросовестного влияния со стороны наиболее крупных плательщиков; (2) способствовать созданию “одноуровневого игрового поля” для партий вне зависимости от объема их ресурсов^{156[5]}; а также (3) положить конец принижению значения политических дебатов при трансляции чрезвычайно коротких политических рекламных роликов.

Те, кто выступает за платную политическую рекламу в период проведения избирательной кампании, настаивают, что ее запрет нарушает свободу выражения мнений и что существуют менее дорогие средства для продвижения интересов, например, перечисленные выше.

Введение ограничений на размер платы, которая может взиматься за предоставление эфирного времени, а также на объем эфирного времени, который может быть продан одной партии или кандидату, призван установить разумный баланс между свободой выражения мнений, с одной стороны, и равными возможностями для доступа к средствам массовой информации, с другой стороны^{157[6]}.

Правило 10: Специальные информационные программы

ПРАВИЛО 10

Средства массовой информации должны транслировать передачи таким образом, чтобы предоставлять журналистам, экспертам по вопросам текущих событий и/или аудитории реальную возможность задавать вопросы лидерам партий и иным кандидатам, а кандидатам - вести дебаты друг с другом.

Комментарий: Специальные информационные программы включают собрания кандидатов, их дебаты, интервью, а также передачи, которые предоставляют зрителям из числа аудитории возможность задавать вопросы.

Правило 10.1

^{156[5]} Как указывалось в документах Технической группы ООН по референдуму в Малави: “В случае коммерческих, частных средств массовой информации обычно ... предписывается отказ от дискриминации при взимании платы за рекламу”.

^{157[6]} См. Раздел 3.4 выше для более подробной информации.

Поскольку вещательные компании обладают достаточно широкими редакторскими полномочиями при решении вопроса о том, какие партии, кандидаты и комментаторы должны участвовать именно в указанных программах, а не в обычных выпусках новостей, эти полномочия должны осуществляться с учетом общих обязательств справедливости и беспристрастности. По меньшей мере, следует пригласить для участия в таких передачах представителей всех наиболее крупных партий.

Комментарий: Конституционный Суд ФРГ, например, принял в 1990 году постановление, в котором запретил общественному каналу транслировать предвыборные дебаты, в которых не участвовала Партия зеленых^{158[7]}. Хотя Партия зеленых не рассматривалась в качестве одной из трех основных партий, она, тем не менее, имела значительное влияние в парламенте. Конституционный Суд также принял во внимание тот факт, что дебаты должны были состояться за три дня до начала выборов.

Правило 10.2

Выбор журналистов, экспертов и других корреспондентов должен производиться таким образом, чтобы обеспечить равновесие задаваемых вопросов.

Правило 10.3

Специальные информационные программы должны передаваться в эфир в часы наибольшего зрительского или слушательского интереса.

Комментарий: Настоящие Правила исходят из того, что средства массовой информации несут обязанность по предоставлению избирателям информации, причем информации взвешенной^{159[8]}. _____ часов эфирного времени на национальном телевидении должно быть посвящено транслированию дебатов между кандидатами в президенты и другими партийными лидерами. Обычно более эффективным является приглашение экспертов по различным вопросам, обсуждаемым в ходе избирательной кампании (особенно независимых экспертов, пользующихся доверием в обществе) для формулирования некоторых из первоначальных вопросов и итогового ответа на вопросы.

Правило 11: Образовательные передачи для избирателей

ПРАВИЛО 11

^{158[7]} *Сборник решений ФКС ФРГ, том 82, стр. 54 (1990).*

^{159[8]} *См. Правило 1 и Разделы 7.1.4 - .5 и 4.4 для дополнительной информации о соответствующих принципах международного права.*

Правительственные средства массовой информации обязаны транслировать образовательные передачи для избирателей, за исключением случаев, когда правительство предпринимает иные инициативы в области распространения информации, которые с большой степенью вероятности могут охватить такое же число избирателей, как и вещательные программы.

Правило 11.1

Передачи должны быть точными, беспристрастными и удовлетворительным образом информировать избирателей о ходе избирательного процесса, в том числе о том, как, когда и где им надлежит голосовать, зарегистрироваться для голосования и сверить регистрационные данные; о тайне голосования (и, таким образом, безопасности от преследований); важности голосования, функциях различных учреждений, если этот вопрос представляет неясность; а также по иным вопросам.

Правило 11.2

Правительственные средства массовой информации обязаны транслировать передачи, которые охватывают наибольшее число вероятных избирателей. Должны также транслироваться передачи на языках национальных меньшинств и передачи, предназначенные для тех групп населения, которые традиционно исключаются из политического процесса, например, этнические или религиозные меньшинства, женщины и отдельные группы коренного населения.

Комментарий: Обязанность правительства по информированию избирателей о ходе и смысле выборов была отмечена в комментариях к Правилу 1. Власти могут выполнять эту обязанность путем распространения листовок и плакатов с информацией о выборах, а также иными способами (например, через показательные участки для голосования и средства имитации), если эти иные способы могут охватывать столь же большое число избирателей и воспринимаются так же легко, как передаваемые по радио или телевидению передачи. Однако неразумно предполагать, что люди с низким уровнем грамотности могут быть адекватным образом информированы о ходе избирательного процесса исключительно посредством печатных материалов. Поэтому если иные разумные методы не окажутся столь же эффективными для распространения образовательных знаний, правительственные средства массовой информации обязаны осуществлять трансляцию образовательных программ для избирателей. У властей также есть возможность использовать дополнительные методы для распространения знаний, и они фактически обязаны их использовать, если ожидается, _____ вещание не _____ в состоянии охватить всех потенциальных избирателей^{160[9]}.

^{160[9]} Для дополнительной информации см. Главу 5 выше.

Правило 12: Опросы общественного мнения и прогноз результатов выборов

ПРАВИЛО 12

Если в вещательной программе обнародуются результаты опроса общественного мнения или прогнозы результатов выборов, следует стремиться к изложению результатов наиболее достоверно и, в частности, обнародовать всю имеющуюся в данный момент информацию, которая могла бы способствовать осознанию слушателями важности опросов общественного мнения.

Правило 12.1

Передача, в которой обнародуются результаты опросов общественного мнения, должна предоставлять информацию об организации, которая производила опрос, об организации или партии, которая руководила или оплачивала проведение опроса, данные об использованной методологии, количество опрошенных, размер погрешности и даты проведения. Кроме того, в передаче должно сообщаться о том, что опрос отражает состояние общественного мнения только на момент его проведения.

Комментарий: Опросы общественного мнения могут оказать значительное воздействие на результаты голосования, особенно там, где их значение воспринимается неадекватно. Таким образом, в качестве одного из элементов обязанности по информированию избирателей средства массовой информации, которые транслируют результаты опросов общественного мнения, должны предоставлять достаточный объем сведений для понимания аудиторией их важности. В Великобритании, например, сотрудники Би-Би-Си обязаны напоминать зрителям и слушателям, что опросы общественного мнения - это моментальный снимок общественного мнения именно в тот день, когда непосредственно был проведен опрос, и что они не являются надежным показателем будущих мнений или результатов голосования^{161[10]}.

Существуют разногласия в вопросе о том, следует ли публиковать результаты опроса общественного мнения вплоть до дня выборов. Некоторые обозреватели высказывают озабоченность тем, что влияние опросов общественного мнения наиболее велико в дни, непосредственно предшествующие выборам, и что, например, прогноз о том, что один кандидат победит с большим преимуществом, может склонить избирателей, которые сочувствуют именно этому кандидату, остаться дома и не участвовать в голосовании по другим вопросам бюллетеня. Подобно этому,

^{161[10]} Письмо Алата Х. Протероу, бывшего заместителя Генерального директора Би-Би-Си, от 31 августа 1993 г. См. 4.5 выше для дополнительной информации.

избиратели могут принять решение проголосовать за вероятного фаворита, исходя из того, что лучше быть на стороне победителя, особенно если избиратели не уверены в полном соблюдении тайны голосования. В силу этих и других причин в ряде западно- и центрально-европейских государств запрещена публикация результатов опросов общественного мнения в течение последних нескольких дней перед выборами, в том числе: Болгария (выборы 1990 года - 8 дней), Чехословакия (выборы 1990 года - 7 дней), Франция (7 дней), Венгрия (8 дней), Италия (1 день), Польша (7 дней), Испания (5 дней), Швеция (1 день), Великобритания (добровольное воздержание в день выборов)^{162[11]}.

Однако в других странах бытует мнение, что подобные ограничения представляют собой недопустимое вмешательство в свободный доступ информации об избирательной кампании. В США, например, не существует каких-либо правил относительно публикации результатов общественного мнения, и только в последние годы средства массовой информации стали отказываться от публикации досрочных отчетов о ходе голосования с Восточного побережья до закрытия избирательных участков (разница в три часа) на Западном побережье.

Правило 13: Механизм регулирования вещания и принятие мер по жалобам

ПРАВИЛО 13

Предвыборные вещательные программы должны контролироваться и регулироваться независимым и беспристрастным органом.

Правило 13.1

Указанный орган должен отвечать за предоставление эфирного времени политическим партиям или кандидатам. Он также должен заслушивать и предпринимать немедленные меры по жалобам, связанным с нарушениями в сфере вещания со стороны средств массовой информации, а также политических партий и кандидатов. Этот орган должен принимать жалобы от партий, кандидатов и граждан. Ему следует предоставить полномочия по принятию мер, направленных на исправление недостатков, реализацию права на дачу объяснений, а также по исполнению своих решений, в том числе через суд.

Правило 13.2

Орган должен принимать все решения немедленно. В частности, при заявлении жалобы на нарушение, повлекшее за собой создание препятствий или просрочки в трансляции передач в прямом эфире, она должна рассматриваться с должной быстротой.

^{162[11]} См. Якубовиё, указ.соё., с.54.

Правило 13.3

Если существует постоянный орган контроля за вещанием, независимый от правительства, все указанные функции _____ осуществлять именно он; в противном случае следует создать специальный орган для разрешения связанных с выборами вопросов.

Правило 13.4

В состав такого органа могут входить представители правительства и политических партий или назначаемые ими лица, однако он не должен принимать решения только на основании голосов назначенных правительством или одной партией лиц. Если представлено несколько партий, рекомендуется, чтобы в состав органа входили представители, по крайней мере, всех крупных партий. Рекомендуется, чтобы в состав органа входили независимые профессиональные сотрудники средств массовой информации.

Комментарий: Главным в целостности избирательного процесса является наличие органа контроля и регулирования вещания, который должен одновременно и восприниматься, и на деле быть беспристрастным^{163[12]}. Он должен действовать оперативно и справедливо, а его решения подлежат незамедлительному обжалованию в суде. Признавая это обязательство, Техническая группа ООН по референдуму в Малави отметила важность “ответного механизма ... , предусматривающего независимое рассмотрение случаев введения ограничений на это право [свободы выражения мнений]”^{164[13]}.

Практической модель _____ Партийный комитет политического вещания в Великобритании, который состоит из представителей трех основных политических партий, двух национальных партий (Шотландия и Уэльс), а также двух (независимых) вещательных органов. Комитет регулирует вопросы освещения выборов в средствах вещания и производит распределение эфирного времени на основании установленных им критериев. В тех случаях, когда партии не могут прийти к соглашению, как это имело место при распределении эфирного времени на всеобщих выборах в 1987 году, вещательные органы принимают решение самостоятельно^{165[14]}. По данному пути пошла и Федеративная Республика Германия, где вещательные организации принимают решения по согласованию с политическими партиями.

^{163[12]} См. Раздел 7.1.11 указ. соё.

^{164[13]} См. Отчёт Технической группы ООН по референдуму в Малави, п. 29.

^{165[14]} См. Барендт, указ. соё.

В Австралии, Швеции и Швейцарии вещательные органы, независимые от правительства, принимают решения относительно вещательных программ, посвященных выборам^{166[15]}. Некоторые страны (в том числе Италия и Люксембург) возлагают обязанности по регулированию на парламентские комиссии, хотя в Италии эта система работает не вполне хорошо^{167[16]}.

Правило 13.5

Рекомендуется, чтобы орган, регулирующий вопросы вещания, связанного с выборами, контролировал все связанные с избирательной кампанией передачи для оценки соблюдения ими законов и иных нормативных актов.

Правило 13.6

Правительственные средства массовой информации должны способствовать контролю за вещанием со стороны непартийных организаций, в том числе путем распространения пленок с записями, посвященных выборам вещательных программ, бесплатно либо за минимальную плату.

Комментарий: Неправительственные организации могут сыграть существенную роль в обеспечении добросовестности предвыборного вещания, контролируя объем эфирного времени предвыборных передач и освещение ими событий. Систематический контроль за вещательными программами и реагирование на нарушения, однако, часто обременительно дороги для неправительственных организаций в силу высокой стоимости записывающего или иного необходимого оборудования. Электронные СМИ, обладающие таким оборудованием, должны предоставлять записи предвыборных передач по требованию бесплатно или за плату^{168[17]}.

Правило 13.7

Орган, регулирующий освещение выборов в средствах вещания, должен иметь право рекомендовать, с учетом возможности опротестования подобных рекомендаций в судебном порядке, отложить, приостановить или аннулировать выборы, если были обнаружены нарушения международного права или национального законодательства, которые могли существенным образом повлиять или повлияли на результаты выборов.

Правило 14: Опротестование в судебном порядке

ПРАВИЛО 14

^{166[15]} См. Якубовиё, указ. соё.

^{167[16]} Там же, 53-53.

^{168[17]} См. Раздел 6.3 для дополнительной информации.

Действия и решения органа, отвечающего за регулирование предвыборных вещательных программ, могут быть опротестованы в судебном порядке по правилам ускоренной процедуры.

Правило 14.1

Любое решение, которое приводит к запрету на трансляцию передачи в прямой эфир, должно быть опротестовано в кратчайшие возможные сроки.

Комментарий: Опротестование через суд решений органов, регулирующих вопросы предвыборных передач, имеет важное значение на практике, такое же, как и соблюдение справедливости. В Италии, например, где решения парламентской комиссии не подлежат опротестованию судом, подобное отсутствие ответственности позволило комиссии лишить небольшие партии и независимых кандидатов эфирного времени, что стало предметом серьезной критики^{169[1]}.

Правило 15: Плебисциты и референдумы

ПРАВИЛО 15

При проведении плебисцитов и референдумов, где избиратели имеют выбор проголосовать только “да” или “нет” на конкретное предложение, равный объем эфирного времени должен предоставляться каждой из сторон. Это правило сохраняет свою силу даже в том случае, если явно большее число партий поддерживает один из предложенных вариантов. Возможно также применение Правил 1-14 в соответствующей части.

Комментарий: Равное распределение эфирного времени необходимо для выполнения обязанности сохранять взвешенность и проявлять справедливость. Разумное обоснование в поддержку указанного предложения было дано шотландским судом первой инстанции по делу о референдуме по вопросу о передаче власти. Суд решил, что эфирное время должно было быть распределено равным образом между двумя сторонами, несмотря на то, что три из четырех сторон поддерживали передачу власти^{170[2]}.

Правило 16: Местные выборы

ПРАВИЛО 16

Все приведенные выше правила должны быть соответствующим образом изменены и использованы местными и региональными

^{169[1]} См. Барендт, указ. соџ.

^{170[2]} Дело Вилсон против Независимого органа по теле- и радиовещанию, Сборник решений Верховного Суда Шотландии, 1979, стр. 279.

правительственными средствами массовой информации при проведении местных, муниципальных и региональных выборов.

Комментарий: Местные выборы - важная составная часть перехода к демократии. Опыт подлинной демократии может непосредственным образом быть постигнут именно на местном уровне. Политическим партиям должно быть предоставлено эфирное время для высказывания своих взглядов по вопросам развития территории и иным важным проблемам, затрагивающим интересы регионов по всей стране. Местные электронные СМИ должны предоставлять время для передач в прямом эфире, а также транслировать выпуски новостей и специальные информационные программы. Освещение ими событий должно контролироваться в целях обеспечения соблюдения законности принципов проведения выборов^{171[3]}.

^{171[3]} См. Раздел 5.3 выше для дополнительной информации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Ниже приведены тексты ряда положений избранных международных документов о правах человека, касающихся избирательных прав и свободы выражения мнений.

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Статья 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.

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

Статья 1

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.
3. Все участвующие в настоящем Пакте государства ... должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

Статья 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:
 - (a) для уважения прав и репутации других лиц;
 - (b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- (a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- (b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- (c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

КОНВЕНЦИЯ ОБ УНИЧТОЖЕНИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

Статья 7

Государства, участвующие в настоящей Конвенции, должны предпринять все соответствующие меры для устранения дискриминации против женщин в политической и общественной жизни своих стран и, в частности, обеспечить для женщин право на равном основании с мужчинами:

- (a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и иметь право на избрание во все публично избираемые органы...

КОНВЕНЦИЯ О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ ЖЕНЩИН

Статья I

Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации.

Статья II

Женщины могут быть избираемы, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ ОБ УНИЧТОЖЕНИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Статья 5

В соответствии с основополагающими обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники настоящей Конвенции принимают на себя обязательства по запрещению и уничтожению расовой дискриминации во всех ее формах, а также по гарантированию права каждого, без различия расы, цвета кожи, а также национального или этнического происхождения, на равенство перед законом, особенно при осуществлении следующих прав:

(с) политических прав, в частности, прав на участие в выборах - голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах - на основании всеобщего и равного избирательного права, принимать участие в управлении государством, а также в управлении общественными делами на любом уровне и получать доступ к государственной службе;

(d) Иных гражданских прав, а именно:

(viii) права на свободу убеждений и на свободное выражение их... .

ДЕКЛАРАЦИЯ ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ СОДЕЙСТВИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ УКРЕПЛЕНИЮ МИРА И МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАИМОПОНИМАНИЯ, УВАЖЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ПРОТИВОСТОЯНИЮ РАСИЗМУ, АПАРТЕИДУ И РАЗЖИГАНИЮ ВОЙНЫ

(Провозглашена Генеральной конференцией ЮНЕСКО на 20-й Сессии в Париже 28 ноября 1978 года)

Статья 1

Осуществление права на свободу убеждений, их свободное выражение и получение информации, признаваемое как неотъемлемая часть прав человека и основополагающих свобод, является существенным фактором укрепления мира и международного взаимопонимания.

Статья 2

2. Доступ общественности к информации должен быть гарантирован многообразием источников и средств предоставляемой ей информации, что дает каждому человеку возможность проверять точность фактов и объективно оценивать события. В силу этого журналисты должны обладать свободой освещения событий и всеми возможными средствами

доступа к информации. Кроме того, важно, чтобы средства массовой информации отзывались на озабоченность народов и отдельных лиц, тем самым способствуя участию общественности в выработке информации.

4. Если средства массовой информации принимают принципы настоящей Декларации в своей деятельности, необходимо, чтобы журналисты и другие сотрудники средств массовой информации как в своей собственной стране, так и за границей были обеспечены защитой, которая гарантирует им наилучшие условия их профессиональной деятельности.

Статья 11

Для полного осуществления настоящей Декларации необходимо, при должном уважении законодательных и административных правил и иных обязательств государств-членов ЮНЕСКО, гарантировать наличие благоприятных условий для деятельности средств массовой информации в соответствии с положениями Всеобщей Декларации прав человека и соответствующих принципов, провозглашенных в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом Генеральной ассамблеей ООН в 1966 году.

АФРИКАНСКАЯ ХАРТИЯ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ

Статья 9

1. Каждый человек имеет право на получение информации.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение и распространение своих мнений в рамках закона.

Статья 13

1. Каждый гражданин имеет право свободно участвовать в управлении своей страной, как непосредственно, так и через посредство свободно избираемых представителей в соответствии с положениями закона.
2. Каждый гражданин должен иметь право на получение равного доступа к государственной службе в своей стране.

Статья 20

1. Все народы должны иметь равное право на существование. Они должны обладать неоспоримым и неотчуждаемым правом на самоопределение. Они должны свободно определять свой политический статус и осуществлять свое экономическое и социальное развитие в соответствии со свободно избираемой ими политикой. ...

АМЕРИКАНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА

Статья 4

Каждый человек имеет право на свободный поиск информации, выражение мнений, а также на выражение и распространение идей с помощью любых средств того или иного рода.

Статья 20

Каждое обладающее дееспособностью лицо имеет право на участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство своих представителей, а также принимать участие в общенародных выборах, которые должны осуществляться на основе тайного голосования и являться честными, периодическими и свободными.

Статья 32

Обязанностью каждого лица является голосование на общенародных выборах в стране, гражданином которой он является, если он обладает на то дееспособностью.

АМЕРИКАНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Статья 13 Свобода выражения мнений

1. 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.
2. Пользование предусмотренными указанным выше пунктом правами не подлежит предварительной цензуре, однако может быть сопряжено с последующим привлечением к ответственности, четко предусмотренной законом, и являться необходимой:
 - а) для уважения прав и репутации других лиц;
 - б) для охраны государственной безопасности и общественного порядка, здоровья или нравственности населения.
3. Право на свободное выражение мнений не может ограничиваться с помощью косвенных методов или средств, таких как злоупотребление правительством или частными лицами контролем над прессой, вещательными частотами или оборудованием, используемым для распространения информации, или с помощью каких-либо иных средств, направленных на ограничение передачи и распространения идей и мнений.

Статья 23 Право на участие в управлении государственными делами

1. Каждый гражданин должен иметь право и возможность:

- a) принимать участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинных и периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; а также
- c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Статья 10

1. Каждый человек имеет право на свободное выражение своих мнений. Это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам-участникам Конвенции требовать получения лицензий радио-, теле и кинокомпаниями.
2. Осуществление указанных свобод, будучи связано с обязанностями и ответственностью, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности для предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности населения, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения раскрытия информации, полученной в конфиденциальном порядке, или для поддержания авторитета и беспристрастности судебной власти.

ПРОТОКОЛ (№ 1) К ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Статья 3

Высокие Договаривающиеся Стороны принимают на себя обязательства по проведению свободных выборов в разумные сроки на основе тайного голосования при условиях, которые обеспечивают свободное выражение мнения народа на выборах в законодательные учреждения.

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ (СБСЕ). ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСКОЙ ВСТРЕЧИ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ

Государства-участники признают, что плюралистическая демократия и верховенство закона являются важными средствами обеспечения уважения прав и основных свобод человека, развития контактов между людьми и разрешения иных общечеловеческих проблем. Поэтому они приветствуют выраженную всеми государствами-участниками приверженность идеалам демократии и политического плюрализма, а также их общую решимость создать демократические общества, основанные на свободных выборах и верховенстве закона

Государства-участники выражают свою убежденность в том, что безусловное уважение прав и основных свобод человека и развитие обществ, основанных на идеях плюралистической демократии и верховенства закона, являются неременным условием движения по пути к установлению долгосрочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества, которые они хотят учредить в Европе

(5) Они торжественно провозглашают, что в число составных частей справедливости, которые являются исключительно важными для полного осуществления всеобщего признания и равных и неотчуждаемых прав всех человеческих существ, входит следующее:

(5.1) - свободные выборы, которые будут проводиться в разумные сроки на основе тайного голосования или в равнозначном порядке свободного голосования, при условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнений избирателей при выборе своих представителей;

(6) Государства-участники провозглашают, что воля народа, свободно и честно выраженная на периодических и подлинных выборах, является основой власти и легитимности правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан на участие в управлении делами своей страны, как непосредственно, так и через представителей, свободно избираемых ими посредством честных выборов

(7) Для того, чтобы воля народа послужила основой власти правительства, государства-участники:

(7.1) - проводят свободные выборы в разумные сроки, как установлено законом;

(7.8) - устраняют все законодательные или административные преграды, стоящие на пути беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и лиц, желающих участвовать в избирательном процессе;

(9) Государства-участники еще раз подтверждают, что

(9.1) - каждый человек имеет право на свободное выражение своих мнений, включая право на их распространение. Это право включает свободу придерживаться своих убеждений, а также получать и распространять информацию и идеи без всякого воспрепятствования к тому со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть сопряжено только с такими ограничениями, которые предусмотрены законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не должно налагаться никаких ограничений на доступ и использование множительных средств любого рода с соблюдением, однако, прав, связанных с интеллектуальной собственностью, включая авторское право

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

КАМБОДЖИ, (разработанные Отделением информации/образования временного органа ООН по Камбодже (ЮНТАК) [в соответствии с мандатом ЮНТАК, Раздел Д «Выборы», пункт 3(f): «Обеспечение справедливого доступа к средствам массовой информации, включая прессу, телевидение и радио, для всех политических партий, соревнующихся на выборах», Документ ООН A/46/608 [Приложение 1]; S/23177 [Приложение 1] (30 октября 1991 г.)

2. Граждане Камбоджи должны пользоваться благами свободы выражения мнений через все средства массовой информации, руководимые существующими управленческими структурами, а также через иные средства массовой информации.

4. Независимые свободные средства массовой информации могут находиться в различных формах собственности и обязаны способствовать утверждению и защите демократии, раскрывая возможности и пути экономического, социального и культурного развития.
7. При выполнении своих обязательств по Соглашению, ЮНТАК обеспечивает “справедливый доступ к средствам массовой информации, включая прессу, телевидение и радио, для всех партий, соревнующихся на выборах”. Это означает, что ЮНТАК гарантирует всем зарегистрированным и/или временно зарегистрированным политическим партиям свободу и безопасность опубликования, печатания и распространения своих взглядов.
8. Средства массовой информации должны предоставлять партиям, группам или лицам, чьи взгляды были неправильно истолкованы или извращены в публикации или вещательной программе, “право ответа” в том же самом средстве массовой информации.
9. ЮНТАК неуклонно поощряет деятельность средств массовой информации, направленную на представление всех точек зрения, показ широкого спектра мнений камбоджийского общества и публикацию наиболее полного объема информации об истории, финансах и платформе политической партии или кандидата. Демократическое средство массовой информации стремится к публикации мнений и контрмнений в одно и то же время для рассмотрения всех аспектов проблемы. Когда противоположные идеи выражаются в одной и той же передаче или статье, необходимость в “праве на ответ” может отпасть.
11. Отделение информации/образования ЮНТАК будет решать вопросы конкретной реализации права справедливого доступа политических партий к радио и телевидению.
12. ЮНТАК поощряет развитие свободных и открытых средств массовой информации через разнообразие форм собственности на средства массовой информации в Камбодже.
13. Существующие управленческие структуры должны способствовать множественности изданий и вещательных учреждений посредством, например, рассмотрения в кратчайшие сроки любых необходимых заявок на регистрацию или выделение вещательных частот. Если заявка остается без ответа в течение одного месяца, ЮНТАК считает, что необходимо автоматическое одобрение подобной заявки.
14. Существующие управленческие структуры не должны ограничивать распределение, продажу или ввоз аудиовизуальных или печатных материалов, произведенных как на территории, так и за пределами

Камбоджи, за исключением материалов, которые содержат призывы к ненависти или оскорбляют общественную нравственность.

15. Признавая, что не все ограничения права на свободное выражение мнений являются чисто политическими, ЮНТАК будет оказывать помощь камбоджийским средствам массовой информации в выявлении конкретных экономических или технических барьеров на пути свободного выражения мнений. ЮНТАК будет оказывать помощь в вопросах координации с международным сообществом и Камбоджийской ассоциацией средств массовой информации в целях устранения этих преград там, где это целесообразно.
16. При условии добросовестного исполнения своих профессиональных обязанностей журналисты должны иметь свободный доступ к регистрационным и иным документам существующих управленческих структур. Однако, ЮНТАК будет ограничивать доступ к материалам, которые она считает связанными с безопасностью Камбоджи, а также препятствовать несанкционированному вторжению в частную жизнь.
17. Средства массовой информации не имеют права наносить вред репутации или нарушать права других лиц путем опубликования или выпуска в эфир несоответствующих действительности материалов или обвинений. Однако в странах с демократическим режимом управления государственные деятели пользуются менее серьезной защитой. Средства массовой информации не могут сознательно пренебрегать достоверными сведениями при публикации материалов о государственных деятелях.
18. Журналисты обязаны охранять конфиденциальность источников информации.

ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

КНИГИ И БУКЛЕТЫ

«АРТИКЛЬ 19», Законодательство о прессе и практика: Сравнительные исследования свободы прессы в европейских и иных демократических странах, Лондон, 1993 г.

«АРТИКЛЬ 19», Справочник по вопросам свободы мнений и самовыражения: международное и сравнительное право, стандарты и процедуры, Лондон, 1993 г.

«АРТИКЛЬ 19», Контроль за средствами массовой информации в Малави - ежедневные отчеты, ежедневные контрольные отчеты о работе средств массовой информации и посредничестве в период избирательной кампании в апреле/мае 1994 г.

«АРТИКЛЬ 19», Свобода выражения мнений в Малави: выборы и необходимость реформы средств массовой информации, июль 1994 г.

Специальный комитет Сената Австралии по политическому вещанию и расследованиям, «Кто платит, тот и заказывает музыку» [отчет о регулировании вопросов политической рекламы в 19 странах], Отчет о Билле 1991 г. о политическом вещании и политических расследованиях, Приложение 5, Канберра, ноябрь 1991 г.

Е. Барендт. Законодательство о телерадиовещании: исследование регулирования в Европе и Соединенных Штатах, издание Оксфордского университета, 1993 г.

Совет Европы. Справочник для обозревателей на выборах, Страсбург, 1992 г.

Исследовательская группа Евромедиа. Средства массовой информации в Западной Европе: Справочник Евромедиа. Лондон, "Сейдж Пабליкейшнз", 1992 г.

Европейский институт средств массовой информации. Политическое содержание телерадиовещания, Манчестер, 1991 г.

А. Прагнелл и И. Джерджелли, -- редакторы. Свобода и контроль: составные части вещательных услуг в демократических странах. Европейский институт средств массовой информации, Манчестер, 1990 г.

К.Якубович. Избирательная кампания на радио и телевидении: общие принципы. В сборнике под ред.: А.Прагнелл, И.Джерджелли, "Политическое содержание теле- и радиовещания", Дюссельдорф, Европейский институт средств массовой информации, 1992 г.

Г.К.Робертс - редактор. Доступ к политическому вещанию в ЕЭС, Манчестер, 1984 г.

Международная юридическая группа по правам человека (Л. Гарбер). Основные направления обзора международных избирательных систем, Вашингтон, 1984 г.

Национальный демократический институт международных отношений (Л. Гарбер и Е. Бьернлунд, редакторы). Новая демократическая граница: отчет о выборах в Центральной и Восточной Европе по странам, Вашингтон, Национальный демократический институт международных отношений, 1992 г.

Создание государства: ООН и Намибия. Вашингтон, 1990 г.

СТАТЬИ, ЭССЕ И МОНОГРАФИИ

Британская радиовещательная корпорация, «Опросы общественного мнения в ходе общих выборов», Совет Би-Би-Си по редакционной политике, март 1992 г., [1]. Би-Би-Си, 1992 г.

А.Е. Бойль. «Политическое вещание, справедливость и административное право», Публичное право, 1986 г., N 562.

Секретариат Британского Содружества Наций. «Основные положения по созданию органов Содружества по наблюдению за выборами в странах-членах Содружества», 1992 г.

Г.Х. Фокс. «Право политического участия по международному праву», Вестник международного права Йельского университета, 1992, N 17, стр. 539.

Т.М. Франк. «Возникновение права демократического правления», Американский вестник международного права, 1992, N 86, стр. 46.

Л. Гарбер. «Новая эра миротворчества, Объединенные нации и контроль за выборами», Национальный демократический институт международных отношений, 1993 г.

Н. Горелик. «Средства массовой информации: укрепление доверия в ходе избирательного процесса», в издании: Возрастание роли межправительственных организаций по наблюдению за ходом выборов: учебный семинар для Организации Африканского Единства, Африкано-Американский институт и Национально-демократический институт международных отношений, 1992 г.

Генеральный секретарь Организации американских государств. «Руководство для обозревателей: обзор избирательного процесса, Никарагуа, 1989-1990 гг.», ОАГ, 1990 г.

Д. Падилла и Е. Хупперт. «Международный обзор избирательных систем: укрепление принципа свободных и честных выборов», Вестник международного права университета Эмори, 1993, N 7, стр. 73.

Д. Шелтон. «Представительная демократия и права человека в Западном Хемпшире», Вестник законодательства о правах человека, 1991, N 12, стр. 353.

Х.Дж. Стейнер. «Политическое участие как одно из прав человека», Гарвардский ежегодник прав человека, 1988, N 1, стр. 77.

Д. Вебстер и Б. Венгам. «Электронные СМИ и освещение выборов: некоторые наблюдения», Материалы о возрастании роли межправительственных организаций по наблюдению за ходом выборов: учебный семинар для Организации африканского Единства. Африкано-Американский институт и Национально-демократических институт международных отношений, 1992 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Сандра Коливер, директор юридической программы «АРТИКЛЯ 19». Является автором, редактором и соредактором целого ряда публикаций для «АРТИКЛЯ 19», посвященных регулированию свободы выражения мнений международным правом и национальными законодательствами. Является также автором ряда журнальных статей о свободе выражения мнений, а также иных аспектах законодательства о правах человека. Работала над заключениями по вопросам международной защиты прав человека для американских судов, судов стран Британского Содружества наций, а также Европейского суда по правам человека в Страсбурге. Выступала экспертом Организации Объединенных Наций и Совета Европы при проведении круглого стола, посвященного проблемам свободы средств массовой информации. В течение ряда лет занималась юридической практикой в области уголовного, конституционного и международного права и преподавала курс международного права и защиты прав человека в школах права в Сан-Франциско. В настоящее время работает в правлении американского отделения организации «Международная амнистия».

Патрик Мерлоу работал в качестве специального юридического консультанта «АРТИКЛЯ 19» после оставления им должности адвоката сан-францисской юридической фирмы “Хеллер, Эрман, Уайт и Маколифф”. В настоящее время является старшим сотрудником Национального демократического института в Вашингтоне. Провел несколько аналитических исследований в области государственной политики в Институте политических исследований в Вашингтоне, а также преподавал курс международной защиты прав человека в Университете Сан-Франциско. Г-н Мерлоу является автором ряда публикаций по вопросам международной защиты прав человека и частного права, а также соавтором ряда статей в журнале “Законодательство о прессе и практика”. Являлся внештатным консультантом Международной юридической группы по правам человека и Комитета “Юристы за права человека”. Ранее сотрудничал с Национально-демократическим институтом при проведении исследований, посвященных реформе избирательного законодательства и программам развития гражданского общества, а также как наблюдатель на выборах.

АРТИКЛЬ 19

Всмирная кампания за свободу слова

ПЕРЕЧЕНЬ ПУБЛИКАЦИЙ

за июль 1994 г.

ПОСЛЕДНИЕ ПУБЛИКАЦИИ

Кузница войны: средства массовой информации в Сербии, Хорватии и Боснии-Герцеговине (май 1994 г.), 288 п.л., 9,99 фунтов стерлингов/15 долларов США.

Справочник по вопросам свободы мнений и самовыражения: международное и сравнительное право, стандарты и процедуры (август 1993 г.), 322 п.л., 12 фунтов/20 долларов (СПЕЦИАЛЬНАЯ ЦЕНА: 4 фунта, без учета стоимости пересылки, при условии приобретения в редакции журнала "Законодательство о прессе и практика").

Законодательство о прессе и практика: сравнительное исследование свободы прессы в европейских и других демократических странах (апрель 1993 г.), 320 п.л., 12 фунтов/20 долларов.

Срочное дело: Гонконг, свобода мнений и 1997 г. (Совместный отчет с Ассоциацией журналистов Гонконга, январь 1993 г.), 96 п.л., 6 фунтов/12 долларов.

Свобода мнений в Гонконге: ежегодный отчет за 1994 г. (Совместный отчет с Ассоциацией журналистов Гонконга, июнь 1994 г.), 32 п.л., 3 фунта/6 долларов.

Требование перемен: израильская цензура на оккупированных территориях (октябрь 1992 г.), 51 п.л., 3 фунта/6 долларов.

Установить равновесие: призывы к ненависти, свобода мнений и недискриминация (май 1992 г.), 432 п.л., 9,25 фунта стерлингов/18 долларов.

Вымысел, факты и *фатва*: хронология цензуры - дополненное издание (подготовлено по заказу Международного комитета в защиту Салмана Рушди и его издателей, Лондон, ноябрь 1992 г.), 94 п.л., 6 фунтов/12 долларов.

Государство страха: цензура в Бирме (декабрь 1991 г.), 120 п.л., 3,95 фунта/8 долларов.

Правда из низов: новая пресса в Африке (октябрь 1991 г.), 91 п.л., 3,95 фунта/8 долларов.

Тихое королевство: свобода мыслей в Саудовской Аравии (октябрь 1991 г.), имеются издания на английском и арабском языках, 57 п.л., 3 фунта/6 долларов.

Свобода информации и цензура: - Всемирный отчет «АРТИКЛЯ 19» за 1991 год (Лондон и Чикаго: Библиотечная ассоциация, апрель 1991 г.), 471 п.л., 22,50 фунта/39 долларов.

Голодная смерть в безмолвии: голод и цензура (апрель 1990 г.), 146 п.л., 3,95 фунта/8 долларов.

ПРЕСТУПЛЕНИЕ БОГОХУЛЬСТВА -- почему его следует отменить (Международный комитет в защиту Салмана Рушди и его издателей, Лондон, апрель 1989 г.), 22 п.л., 3,95 фунта/8 долларов.

_____ : _____ («_____ 19, _____, 1998 _____ - _____»)

_____ : _____ - _____ («_____ 19, _____, 1998 _____ - _____»)

«_____» : _____ («_____ 19, _____, 1998 _____ - _____ 3 _____»)

_____ : _____ («_____ 19, _____, 1998 _____»)

_____ , _____ («_____ 19, _____, 1998 _____»)

АРТИКЛЬ 19

ВСМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

Организация «АРТИКЛЬ 19» берет свое имя и цель деятельности от Статьи 19 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит:

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.

Организация «АРТИКЛЬ 19», - Всемирная кампания за свободу слова - работает на основе беспристрастности в целях обнаружения, выявления и противодействия случаям цензуры во всем мире. Мы считаем, что свобода убеждений и информации является одним из основных прав человека, без которого все иные права, включая право на жизнь, не могут быть надежно защищены. «АРТИКЛЬ 19» защищает указанное право, когда ему грозит опасность, противостоит политике правительств, которые нарушают его, и обличает цензуру.

Программа «АРТИКЛЯ 19» - это исследования, публикации, кампании и судебное вмешательство для борьбы с цензурой во всех ее формах. Мы работаем от лица жертв цензуры: людей, которые подверглись физическому нападению, были убиты, несправедливо брошены в тюрьмы, объявлены вне закона, ограничены в своей деятельности или уволены с работы; от имени изданий, которые были подвергнуты цензуре или запрещены; от имени средств массовой информации, которые были закрыты либо приостановлены или которым угрожали закрытием; от имени организаций, включая политические группы и профсоюзы, которым угрожают, на которые оказывают давление или заставляют замолчать.

Организация «АРТИКЛЬ 19» контролирует соблюдение отдельными государствами международных стандартов защиты свободы выражения мнений; подготавливает отчеты для межправительственных организаций, таких, как Комиссия и Комитет ООН по правам человека; а также возбуждает иски от имени частных лиц в Европейском суде по правам человека, иных международных органах и внутригосударственных судах.

Организация «АРТИКЛЬ 19» создала постоянно растущую международную сеть заинтересованных лиц и организаций, которые обеспечивают поступление информации по проблеме цензуры и принимают меры в конкретных случаях. Члены организации «АРТИКЛЬ 19» во всем мире помогают защищать жертвы цензуры путем обращения к общественному мнению, призывам к властям уважать свободу получения информации и выражения мнений, а также обеспечивать защиту указанных свобод через совершенствование внутригосударственных и международных стандартов.

Организация «АРТИКЛЬ 19» зарегистрирована в Великобритании как благотворительная (Свидетельство N 327421) и существует только на основе пожертвований.

Если вы хотите получить более подробную информацию об организации «АРТИКЛЬ 19» или хотели бы присоединиться к кампании против цензуры, обращайтесь по адресу:

Организация “АРТИКЛЬ 19”
Lancaster House, 33 Islington High Street
London N 1 9LH
Tel. 071 278 9292 Fax. 071 713 1356

Исполнительный директор: Франкис Д'Суза (Frances D'Souza)

Международное правление: Вильям Шоукросс (Великобритания), председатель; Соли Сараджи (Индия), вице-председатель; Джеффри Байндмэн (Великобритания), казначей; Питер Байер (Нидерланды); Эллен Дарендорф (США); Гитобу Иманьяра (Кения); Эмили Лау (Гонконг); Хелена Лучживо (Польша); Джек Мапанье (Малави); Эрайя Нейер (США); Зигмунд Стромм (Норвегия); Марио Варгас Ллоза (Перу).

СВЕДЕНИЯ О ЦЕНЗУРЕ

Первая копия бесплатно (1 фунт/2 доллара за каждую следующую копию)

Пункт	Название
35	Малави: Свобода мнений - Выборы и необходимость реформы средств массовой информации (июль 1994 г.)
34	Выборы в Малави: Контроль за средствами массовой информации, свобода мнений и посредническая деятельность (апрель 1994 г.)
33	Иордания: Демократизация без свободы прессы (март 1994 г.)
32	Малави: Свобода мнений - Необходимость больших перемен (февраль 1994 г.)
31	Алжир: Убийство во имя религии (декабрь 1993 г.)
30	Тунис: Пресса в Тунисе плюс перемены (ноябрь 1993 г.)
29	Прошрое Малави: Право на правду (ноябрь 1993 г.)
28	Кения: Расстрел посланника (октябрь 1993 г.)
27	Судан: Демонтаж гражданского общества - подавление свободы союзов (август 1993 г.)
26	Камерун: Пресса в опасности (июль 1993 г.)
25	Кения: Продолжаются нападки на независимую прессу (май 1993 г.)
24	Ближний Восток и Северная Африка: Международный день свободной прессы: обзор цензуры печатных изданий (май 1993 г.)
23	Африка: Пресса против закона (май 1993 г.)

- 22 Малави: Референдум - запрет на свободу выражения мнений (апрель 1993 г.)
- 21 Великобритания: Представление в правительство доклада о саморегулировании прессы и неприкосновенности частной жизни (декабрь 1992 г.)
- 20 Иордания: Критика проекта закона о прессе и печатных изданиях (декабрь 1992 г.)
- 19 Алжир: Свобода прессы при чрезвычайном положении (декабрь 1992 г.)
- 18 Бирма: "Наши головы в крови, но мы не склоним их" - Подавление свобод в сфере образования (декабрь 1992 г.)
- 17 Зимбабве: Нападки на свободу мнений (октябрь 1992 г.)
- 16 Турция: Цензура с помощью пуль (август 1992 г.)
- 15 Иран: Свобода прессы при "умеренных" (август 1992 г.)
- 14 Шри-Ланка: Дела о свободе мнений на севере страны (август 1992 г.)
- 13 Судан: пытка как вид цензуры (апрель 1992 г.)
- 12 Иран: Выполнение требований Комиссии ООН по правам человека (февраль 1992 г.)
- 11 Египет: Свобода мнений под давлением (февраль 1992 г.)
- 10 Кения: Угроза свободе мнений (февраль 1992 г.)
- 9 Саудовская Аравия: Незаконная выдача, одиночное заключение и пытки шейха Мухаммада аль-Фасси (январь 1992 г.)
- 8 Великобритания, Дело охотника за шпионами: Правовое и иное значение решения Европейского Суда (декабрь 1991 г.)
- 7 Бахрейн: Время перемен (декабрь 1991 г.)

- 6 Великобритания: Запрет на вещание - новая ступень (октябрь 1991 г.)
- 5 Шри-Ланка: Победа цензуры (октябрь 1991 г.)
- 4 Тунис: Нападки на прессу и критиков правительства (август 1991 г.)
- 3 Марокко: Нападки на свободу мнений ноябрь 1990 г. - июнь 1991 г. (июль 1991 г.)
- 2 Остановить прессу: Война в заливе и цензура (май 1991 г.)
- 1 Остановить прессу: Война в заливе и цензура (февраль 1991 г.)

ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЙ И СУДЕБНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО

Бесплатно, если не указано иное

Комментарии к предварительному проекту принципов свободы деятельности журналистов и прав человека: Представление в постоянный Комитет Совета Европы по средствам массовой информации (март 1994 г.)

Озабоченность проблемой свободной прессы в Норвегии: Обращение в Комитет ООН по правам человека (ноябрь 1993 г.)

Заявление на семинаре о свободе средств массовой информации Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Варшава (ноябрь 1993 г.)

Богохульство и цензура кинофильмов: обращение третьей стороны в Европейский Суд по правам человека по делу Институт Отто Премингера против правительства Австрии (совместно с организацией “Интерайтс”, октябрь 1993 г.)

Обращение в ответ на консультативный отчет правительства Великобритании о вмешательстве в частную жизнь (октябрь 1993 г.)

Представление в правительство Малави относительно основных рекомендаций по освещению выборов средствами массовой информации (октябрь 1993 г.), 24 п.л., 2 фунта/4 доллара

Свобода мнений в Гонконге до и после перехода под юрисдикцию Китая в 1997 г. (июль 1993 г.)

Вещательные монополии: обращение третьей стороны в Европейский Суд по правам человека по делу Радио Мелоди против правительства Австрии (совместно с организацией Интерайтс, май 1993 г.)

Информация о праве на аборты - Независимый отчет, представленный в Европейский Суд по правам человека по делу Открытый консультативный центр Дублина против правительства Ирландии (ноябрь, 1991 г.), 18 п.л., 3 фунта/6 долларов

Обращение в комитет по международным связям Сената Соединенных Штатов в поддержку ратификации МПГПП (ноябрь 1991 г.), 8 п.л.

Запреты и национальная безопасность - Независимый отчет, представленный в Европейский Суд по правам человека по делу "Охотник за шпионами" (июль 1991 г.), 41 п.л., 3 фунта/6 долларов

ДРУГИЕ ПУБЛИКАЦИИ

Судан - Свободная пресса в осаде (апрель 1991 г.), 33 п.л., 3 фунта/6 долларов

Свобода мнений и информации в Великобритании (апрель 1991 г.), 32 п.л., ф фунта/6 долларов

Свобода мнений и информации в Шри-Ланке (март 1991 г.), 25 п.л., 3 фунта/6 долларов

Цензура видеофильмов в Шри-Ланке: показания трех свидетельниц (1990 г.), 17 минут, видеокассета, 12,5 фунтов/20 долларов

Запрещено в Ирландии: Цензура и ирландский писатель (Университет прессы Джорджии/Раутледж, сентябрь 1990 г.), 176 п.л., 7,99 фунтов/15 долларов

Без комментариев - Цензура, секретность и ирландский вопрос (октябрь 1989 г.), 110 п.л., 3,95 фунта/8 долларов

Журналистика в оккупации - Регулирование Израилем палестинской прессы (совместное издание с Комитетом защиты журналистов, Нью-Йорк, октябрь 1988 г.), 244 п.л., 3 фунта/6 долларов

Год лжи - Цензура и дезинформация в Китайской Народной Республике (1989 г.), 3,95 фунтов/8 долларов

В тени “Буэносдиа” - Цензура и средства массовой информации в Мексике (1989 г.), 144 п.л., 3 фунта/6 долларов

Информация, свобода и цензура - Всемирный отчет организации «АРТИКЛЬ 19» (1988 г.), 340 п.л., 16,95 фунтов/22,50 долларов

Обращение к мировой общественности - писатели и читатели в поддержку Салмана Рушди (1989 г.), 84 п.л., 3,95 фунта/8 долларов