

Международные стандарты освещения выборов в СМИ

Юридические стандарты

Роль СМИ во время выборов в основном определяется двумя правами человека:

1. Правом на свободу выражения своих убеждений;
2. Правом на политическое участие.

Право на свободу выражения своих убеждений защищено:

- Статьей 19 *Всеобщей декларации прав человека* (ВДПЧ)¹;
- Статьей 19 *Международной конвенции гражданских и политических прав* (МКГПП)², ратифицированной Беларусью в 1973 г. и накладывающей обязательства на ее правительство;
- Статьей 10 *Европейской конвенции прав человека* (ЕКПЧ), не ратифицированной Беларусью³.

Свобода выражения своих убеждений рассматривается как одно из основных прав, гарантированных ЕКПЧ. Она является фундаментом демократии. В контексте политического процесса (такого, как выборы), свобода выражения своих убеждений должна быть защищена особым образом.

Во время выборов свобода выражения своих убеждений необходима, чтобы обеспечивать:

- право СМИ свободно освещать выборы;
- право всех кандидатов и/или партий донести свои послания до избирателей;
- право избирателей получать информацию о кандидатах и партиях, а также об избирательном процессе.

Ограничения права на свободное выражение своих убеждений

При особых, четко оговоренных обстоятельствах международное законодательство допускает определенные ограничения права на свободу выражения своих убеждений. Такие ограничения должны:

1. быть предписаны законом;
2. преследовать одну из нижеперечисленных допустимых целей;
3. быть необходимыми в демократическом обществе.

ЕКПЧ перечисляет следующие допустимые цели:

- национальная и общественная безопасность;
- общественный порядок;
- защита здоровья и нравственности населения;
- защита прав и свобод других граждан.

Право на политическое участие и право голоса

гарантированы несколькими международными документами, например, Статьей 25 МКГПП, который гласит: «каждый гражданин должен обладать правом и возможностью, без ... различия (любого рода) ... голосовать ... на справедливых ... выборах».

Люди могут делать выбор осознанно, только если они получают точную и взвешенную информацию, а также возможность ознакомиться с разнообразными точками зрения, которые позволят им сформировать собственное мнение относительно каждого кандидата и партии.

Что означают права человека на практике?

Международные органы, такие как Европейский суд по правам человека или Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), составили подробное

руководство, описывающее практическое применение этих принципов в практике избирательного процесса. Они применимы к государству, конкурирующим партиям и самим СМИ.

Основные положения

Все СМИ должны обладать свободой передавать и комментировать новости, имеющие отношение к избирательному процессу; государство не должно цензурировать программы и статьи, которые имеют отношение к выборам⁴.

Государственные (общественные) СМИ должны предоставлять общественности правдивые и взвешенные сообщения, чтобы позволить ей сделать осознанный и необусловленный выбор в отношении избираемых представителей. Все СМИ, находящиеся в собственности и под контролем государства (включая печатные издания), должны честно, взвешенно и беспристрастно сообщать о ходе кампании⁵.

СМИ, принадлежащие государству, должны образовывать избирателя. Это означает, что избиратели должны быть хорошо информированы о регистрационном и избирательном процессах⁶.

Частные вещательные СМИ также могут быть обязаны законодательством следовать некоторым основным принципам честности, взвешенности и беспристрастности. Однако, согласно рекомендациям Совета Европы, такие правила должны применяться «с должным уважением к редакторской независимости издателей»⁷.

Частная печать и СМИ, расположенные в Интернет, должны иметь свободу выражать политическое предпочтение тому или иному кандидату.

В то время как государство не должно устанавливать предписаний по поводу содержания частных СМИ, всем частным СМИ настоятельно рекомендуется развивать **добровольно принятые основные положения**, способствующие честной репортерской деятельности, и следовать им. Это помогает соблюдать принципы журналистской этики и способствовать свободе выражения своих убеждений.

Распространенной практикой является предоставление некоторого количества свободного эфирного времени кандидатам/партиям (часто, но не всегда - на общественном телевидении), чтобы они могли донести свои послания до публики. Это **свободное эфирное время** должно быть предоставлено честным, открытым образом, без каких-либо предпочтений для кого-либо⁸.

В случае, если разрешена платная политическая реклама, она «должна быть доступной всем соперничающим партиям без исключения»⁹. Это правило применимо как к общественным, так и к частным СМИ.

Должна быть основана избирательная администрация (центральная, региональная, местная), независимая от правительства, а также какой-либо политической, финансовой или иной силы, способной подорвать ее независимость. Перед Центральной Избирательной Комиссией должна быть поставлена задача следить и оберегать принципы свободы выражения своих убеждений в период выборов - для этого ей должны быть предоставлены соответствующие возможности.

Этические стандарты для СМИ и журналистов

Почему нужны этические нормы и саморегулирование?

Есть несколько важных причин, по которым СМИ должны устанавливать принципы профессиональной этики и придерживаться их. Вот две из них:

- СМИ обладают огромной властью над обществом благодаря своей способности формировать общественное мнение. СМИ должны использовать это право с ответственностью.
- Введение своих собственных этических норм и процедур их соблюдения означает реализацию свободы выражения ваших убеждений на практике как свободы принимать собственные решения в данной сфере. Это может защитить вас от наложенных сверху ограничений и поможет уберечься от неправомерных обвинений и нападок.

Что такое этика?

Этика - это личная приверженность и способность к ответственному суждению при любых обстоятельствах, даже наиболее сложных и необычных. Регулирующие правила и кодексы поведения помогают удерживать такую способность, но для этого требуется активный вклад каждого журналиста и каждого средства массовой информации формирование этических стандартов.

Ключевые принципы журналистской этики во время выборов

Принципы освещения выборов должны основываться на общих этических принципах здоровой журналистики, как они сформулированы во много численных кодексах поведения во всем мире. Одним из наиболее авторитетных кодексов является Декларация принципов поведения журналиста Международной федерации журналистов (Кодекс поведения МФЖ)¹⁰.

Большинство кодексов обязывают журналистов:

- уважать правду и распространять точную информацию¹¹;
- воздерживаться от фальсифицирования информации;
- использовать честные методы добывания информации;
- уважать конфиденциальность источников;
- избегать дискриминации;
- избегать злоумышленного представления каких-либо лиц и объединений в негативном свете, клеветы и взяточничества¹².

Особые положения для предвыборного периода включают следующие принципы:

1. Освещайте выборы честно! Это означает, что по спорным вопросам журналист должен стараться давать комментарии всех заинтересованных сторон и предоставлять тому или иному кандидату возможность отвечать на обвинения другого кандидата.

2. Сообщайте новости настолько точно, насколько это возможно, воздерживаясь от сознательного предпочтения какому-либо кандидату!

3. Всегда стремитесь исправлять любые неточности в информации и допущенные вами ошибки. Это должно осуществляться особенно оперативно во время избирательной кампании, когда время имеет жизненно важное значение для участвующих в ней партий и кандидатов.

4. Как можно быстрее предоставляйте право ответа тем, кому был нанесен ущерб по причине распространения вами неточной информации¹³. Ответ, поправки или опровержения должны быть приблизительно одного объема или занимать в эфире примерно такое же время, как и предположительно клеветническое заявление.

5. Не пытайтесь интерпретировать слова кандидата, вместо этого честно передавайте, что именно он сказал.

6. Избегайте эмоциональных, восторженных или дискриминирующих заявлений по поводу любых проблем, включая расовые, половые и религиозные.

7. В своих сообщениях делайте четкое различие между сообщением фактов и выражением мнения либо комментарием.

8. Предоставляйте избирателям право голоса в своих сообщениях.

9. Предоставляйте доступ к своему средству массовой информации всем кандидатам.

10. Следует передавать результаты опросов социологического мнения с надлежащим вниманием. Вы должны удостовериться, что кроме самих результатов опроса ваше сообщение содержит такую существенную информацию, как дата проведения опроса, имя его заказчика и реализатора, также область возможной погрешности¹⁴.

Что такое необъективность?

Необъективностью может являться очевидный фаворитизм, а также несообщение некоторой информации, освещение истории под определенным углом или с какими-либо искажениями.

Умышленная необъективность может включать и другие, более тонкие техники, такие как использование разных углов съемки с целью сделать кандидата более или менее фотогеничным, а также места проведения интервью кандидата (роскошный офис в противоположность убогой обстановке).

Как избежать необъективности?

Даже самым лучшим журналистам нелегко избежать необъективности, и все журналисты иногда ошибаются - не только из-за политического давления или преследуя какие-то личные цели, но просто из-за большого объема работы и необходимости уложиться в срок. Принадлежность к политической партии также может быть результатом некоторых глубинных, внутренних и незаметных процессов. Как заметил один журналист:

Сбор, редактирование и публикация новостей требуют, чтобы решения принимались людьми, которые неизбежно привносят ассоциации из собственного прошлого, ценности и предубеждения, которые сказываются на выборе, акцентировке и оттеняют сообщаемое по-новому¹⁵.

Вдобавок, увеличение количества новостных выпусков, относящихся к тому или иному должностному лицу, не всегда является очевидным показателем предвзятости, но может попросту быть результатом стечения обстоятельств, которые требуют частого появления на публике должностного лица. В чем должны удостовериться СМИ и Центральная избирательная комиссия, так это в устранении умышленной необъективности; они должны заниматься обучением журналистов с целью избежания неумышленной необъективности, насколько это возможно.

Как напоминает МФЖ, журналист - это «звено между событием и читателем, слушателем и зрителем... Новостное освещение не должно становиться барьером между кандидатами и избирателями. Оно должно быть мостом, объединяющим их»¹⁶.

Необходимые практические шаги

Журналистские организации, такие как МФЖ рекомендуют некоторые меры, способствующие улучшению функционирования СМИ в ходе избирательной кампании. Эти меры должны быть следующими.

Рекомендации отдельным журналистам

Внимательно изучите избирательные правила, относящиеся к СМИ, до того, как начнется кампания!

Основательно подготовьтесь, ознакомившись со списком главных кандидатов и общественно-политическим контекстом выборов!

Уважайте **сложность события!** Зачастую сущность события сложнее, чем может показаться на первый взгляд. Журналисты должны быть проницательными

наблюдателями и хорошими аналитиками. Помните: быть беспристрастным не означает, что не следует проявлять интерес к фактам или подвергать их критике.

Прилагайте все усилия для того, чтобы оставаться **объективным** в отношении политического процесса! Как советует Избирательное руководство МФЖ, журналисту не следует даже садиться в машину политика - это может неблагоприятно повлиять на уровень доверия к нему/ней¹⁷.

В общем, когда бы вы ни готовили сообщение, следуйте положениям **Кодекса поведения МФЖ!**

Рекомендации средствам массовой информации

Различным средствам массовой информации следует объединить усилия, чтобы подготовить **общие профессиональные руководства** и кодекс поведения для журналистов, а также механизм их применения.

Каждое средство массовой информации должно разработать внутренние руководства касательно освещения выборов.

Можно было бы порекомендовать средству массовой информации организовать **внутреннюю систему** - например, такую как комитет, ответственный за просмотр новостей, целью которого будет мониторинг соблюдения принципа непредвзятости и предоставление соответствующей поддержки журналистам.

Может быть назначено **внутреннее лицо**, ответственное за рассмотрение жалоб публики.

Что касается защиты редакторской свободы журналистов, то тут могут быть приняты внутренние **уставы**. Некоторые газеты заключают соглашения с журналистами, гарантирующие им, что и не будут вынуждать действовать противоречащим их убеждениям образом и готовить соответствующие репортажи. Комитеты, состоящие из избранных представителей, могут защищать интересы журналистов в случае конфликта между ними и руководством.

СМИ должны способствовать построению **доверительных отношений с публикой**. Средство массовой информации может, например, установить собственные правила освещения кампании и сообщить о них электорату, попросив публику об отзывах.

Под рукой должен быть **ресурс лиц**, которые предоставляли бы ответы на определенные вопросы. Это могут быть юристы в сфере СМИ, уважаемые политические аналитики, социологи и специалисты по журналистским кодексам поведения и журналистской этике.

СМИ также должны уделять внимание **незначительным партиям**.

СМИ и политические партии/избирающиеся кандидаты могут совместно разработать соглашение с целью способствовать соблюдению этических норм во взаимоотношениях и гарантировать друг другу **взаимное уважение** в ходе избирательной кампании. Такой тип информационного соглашения может улучшить зачастую сложные отношения между журналистами и политиками и уменьшить взаимное недоверие.

Когда в 1992 г. в **Южной Африке** участились случаи насилия в отношении сотрудников СМИ, Южноафриканский союз журналистов организовал встречу с участием представителей главных политических партий. Подписанная партиями **«Декларация уважения прав работающих журналистов»** гласила, что подписавшиеся обязуются «уважать и способствовать физической безопасности журналистов, включая фоторепортеров, радио- и телевизионные съемочные группы»¹⁸.

По завершении выборов средство массовой информации должно **оценить свою деятельность** и определить возможные недостатки, чтобы исправить их во время будущих избирательных кампаний.

Источники

Всеобщая декларация прав человека:

<http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

Конвенция по защите прав и основных свобод человека:

http://www.unn.ru/rus/books/evro_main.htm

Международный пакт о гражданских и политических правах:

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

Артикль 19: «Положения по предвыборному вещанию в странах с переходной демократией». Лондон, 1994.

В 1994 г., основываясь на опыте, приобретенном во время первой волны демократических выборов в Постсоветской, Центральной и Восточной Европе, АРТИКЛЬ 19 издал «Руководства по предвыборному вещанию в странах с переходной демократией». Эти руководства в основном рассматривают роль вещательных СМИ в выборах, уделяя особое внимание обязанностям вещательных компаний, принадлежащих государству.

<http://www.article19.org/pdfs/standards/election-guidelines-rus-.pdf>

Комитет министров Совета Европы

В 1999 г. Комитет министров принял Рекомендацию R(99)15 по Мерам в отношении освещения избирательных кампаний¹⁹, которая относится не только к электронным, но и ко всем остальным СМИ.

<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/R15Rec1999.html>

Специальный докладчик ООН по свободе волеизъявления

Рекомендации по СМИ и выборам содержатся в отчете господина Абида Хуссейна, Специального докладчика ООН по защите и обеспечению прав на свободу мнения и выражения, ООН Док. E/CN.4/1999/64, 29 января 1999 г.

[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp)

ОБСЕ

Дальнейшие рекомендации относительно роли СМИ во время выборов можно найти в **соглашениях по «человеческим аспектам»**, принятых Организацией за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ).

Смотрите «Документ Копенгагенской встречи в рамках Конференции ОБСЕ по человеческим аспектам», Июнь 1990 г, в основном Принцип 7.8.

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm>

Венецианская комиссия

Дальнейшие рекомендации также включены в **«Кодекс здоровой практики в избирательной сфере»**, принятый Европейской комиссией за законную демократию²⁰ - международной организацией, основанной Советом Европы.

[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp)

Ссылки

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А(III), 10 декабря 1948 г. Как Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, ВДПЧ не накладывает прямых обязательств на государства. В то же время некоторые ее разделы, включая статью 19, с момента

принятия Резолюции в 1948 г. повсеместно воспринимаются как получившие юридическую силу в качестве обычного международного закона.

2. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI), 16 декабря 1966 г., вступила в силу 23 марта 1976 г.

3. E.T.S. №5, документ принят 4 ноября 1950, вступил в силу 3 сентября 1953 г.

4. Однако политические передачи или сообщения после публикации могут стать субъектом санкций - например, если они оказались клеветническими или содержали возможный призыв к насилию. Тем не менее, любые подобные меры должны вступать в силу в ходе обычной юридической процедуры, в соответствии с международными стандартами прав человека.

5. Рекомендация R(99)15 Комитета министров Совета Европы о мерах по освещению средствами массовой информации избирательных кампаний, примечание 2. Приложение. Принцип 1.2 (рекомендация R(99)15). Также Рекомендации по СМИ и выборам содержатся в Отчете специального докладчика ООН по защите и обеспечению прав на свободу мнения и выражения за 1999 г., г-н. Абид Хуссейн, ООН Док. E/CN.4/1999/64, 29 января 1999 г., пункт 17 (Отчет ООН за 1999 г.).

6. См. Отчет ООН за 1999 г. Пункт 17.

7. Рекомендация R(99)15. Примечание 2. Приложение. Принцип II.1.

8. *Ibid.* Принцип II.4; Отчет ООН за 1999. Пункт 17.

9. *Ibid.* Принцип II. 5.

10. Принцип 1 Кодекса поведения МФЖ гласит: «Уважение к правде и праву общества на правду является первым долгом журналистов».

11. Кодекс поведения МФЖ рассматривает в качестве «грубых профессиональных оскорблений» намеренный пристрастный комментарий; клевету; злословие; дискредитацию или необоснованные обвинения; получение взяток (Принцип 8).

12. Должна существовать срочная процедура: во время короткого и насыщенного избирательного периода, нет времени на нечестные и неточные обвинения в суде, и это может иметь значительное воздействие на конечный итог.

13. См. по этому вопросу, например, правила BBC, описанные в проекте ACE, цитируемое произведение: Voluntary Guidelines on Reporting Opinion Polls - United Kingdom.

14. International Federation of Journalists: Election Reporting Handbook.

http://aceproject.org/ero-en/topics/media-and-elections/mex12.pdf/at_download/file

15. *Ibid.* P. 9.

16. John Lawrence. Briefing Paper by Training Editor of "The Nation", Kenya // International Federation of Journalists. P. 24.

17. International Federation of Journalists. P. 19-28.

18. Принято 9 сентября 1999 г.

19. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, 30 October 2002, CDL- AD (2002) 23.