

Правовые аспекты участия СМИ в выборной кампании

Участие СМИ в процессе политических мероприятий, таких как всенародный референдум и выборы, связано, прежде всего, с уровнем реализации конституционных прав каждого гражданина на свободу слова и печати, а также с правом на использование СМИ. Гарантии таких прав исходят из свойств демократического и правового государства, от способа независимости народа, ибо политические права и свободы более полно могут реализоваться в демократической среде и при обеспеченности превосходства и соблюдения Конституции и законов. За пределами демократической среды и из-за несоблюдения правил демократии не могут реализоваться права и свободы согласно своим основным назначениям. Демократическая среда, в свою очередь, состоит из совокупности правил, которые необходимы для большего привлечения граждан в политическую жизнь страны, в управление обществом и государством и в определение устойчивых способов их решения.

Личные права граждан на использование СМИ являются объектом правового регулирования. Основные направления указанного права и средства их реализации имеют всеобъемлющий характер. В связи с этим, возникающие в этом направлении отношения регулируются несколькими областями права, больше всего государственного права (конституционное) и гражданского права. Государственное право регулирует вопросы признания прав граждан на информацию, создание и использование государственных информационных источников и государственной политики в рамках безопасности информации. Вопросы создания СМИ, определение стоимости услуг СМИ, сбор финансовых средств для проникновения в сферу СМИ и другие являются объектами гражданского права и предпринимательства (См. Гаюров Ш.К. Свобода информации и личное информационное право граждан: теория и практика. Монография. -М, 2009. -С.36-78.).

Следует отметить, что в Республике Таджикистан, согласно доверенным источникам, в 2010 году функционировали всего 26 телеканалов (9 государственных и 17 частных). Из них всего 4 канала, т.е. государственные каналы телевидения, имели возможность транслировать свои программы на всю страну. В стране выпускались 201 газета и 98 журналов. За исключением 2 государственных газет «Джумхурият» (правительственная газета) и «Садои Мардум» (парламентская газета), которые выпускаются три раза в неделю, а также газеты «Азия-Плюс», которая выпускается два раза в неделю, остальные газеты выходят один раз в неделю. В республике также функционируют 16 радиостанций. Из них лишь радио «Тоҷикистон» полностью охватывает территорию страны. (Республика Таджикистан. Парламентские выборы. 28 февраля 2010 г. Миссия ОБСЕ/БДИПТЧ по наблюдению за выборами. Окончательный доклад. Варшава. 2010. - стр.16-17.).

Конституция РТ, принятая в 1994 году, лишь устанавливает право использования СМИ (статья 30). В ней не предусмотрен вопрос создания СМИ. Закон РТ «О периодической печати и других СМИ» от 19 марта 2013 года №961 определяет, что граждане Республики Таджикистан и юридические лица имеют право учреждать средства массовой информации в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан (ст.7). Учредительными документами средств массовой информации, которые организуются в форме некоммерческой организации, а также коммерческих средств массовой информации, учреждаемых одним физическим и юридическим лицом, является устав (ст.8), в котором наиболее детально регулируется их правовой статус. Эти нормы свидетельствуют о том, что граждане не только имеют право на использование СМИ, они имеют также право учредить СМИ. Кроме этого, право граждан на информацию и использование СМИ также определяется и регулируется рядом других законов и кодексов, нормативно правовыми актами.

Участие СМИ в процессе выборов регулируется конституционными законами РТ «О выборах Президента Республики Таджикистан», «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан», «О выборах депутатов в местные Маджлиси народных депутатов», других законов и нормативно правовых актов разных уровней. (См. Краткий юридический словарь для журналистов Таджикистана. Систематизированный сборник законодательных и нормативных актов, регулирующих деятельность журналистов. -М., 1999.).

Конституционный закон «О выборах Президента РТ» (см. Конституционный закон РТ «О выборах Президента Республики Таджикистан». Душанбе - 2006.)» наряду с полномочиями Центральной избирательной комиссии по выборам и референдумам РТ определяет порядок участия в избирательной кампании средств массовой информации и их использование в соответствии с настоящим конституционным Законом (ст.12). Тем не менее, анализ Конституционного закона свидетельствует о том, что участие СМИ в избирательной кампании Президента РТ определено сокращенно и поверхностно, в законе доказательно не регулирован вопрос решающей роли СМИ по обеспечению гласности и прозрачности подготовки и проведения выборов. Тем не менее, в ряде статей закона встречаются императивные нормы, обязывающие субъектов по организации и проведению выборов. Например, в целях обеспечения гласности в процессе выборов определено, что «все решения соответствующих органов по подготовке и проведению выборов Президента подлежат опубликованию, передаче по радио и телевидению в течение семи дней с момента их принятия» (4 абзац ст. 4). Закон обязывает, что Центральная избирательная комиссия по выборам и референдумам «образует окружные избирательные комиссии и публикует сведения о месте их нахождения» (п.3 ст.12), «регистрирует кандидатов на пост Президента Республики Таджикистан, подводит итоги выборов в целом по республике, публикует в печати сообщения об итогах выборов, регистрирует избранного Президента Республики Таджикистан и выдает ему удостоверение об избрании его Президентом» (п.11, ст.12). Сообщение Центральной избирательной комиссии по выборам и референдумам «...об итогах выборов Президента Республики Таджикистан публикуется в печати Центральной комиссией по выборам и референдумам не позднее, чем в десятидневный срок после выборов» (абзац 6, ст.34.)

Конституционный закон определяет, что «лица, опубликовавшие или иным способом распространившие заведомо ложные сведения, порочащие честь и достоинство кандидата на пост Президента Республики Таджикистан» (ст.37), привлекаются к ответственности.

Указанные нормы обязывают ответственных лиц Центральной избирательной комиссии по выборам и референдумам, в каких случаях они могут обратиться к печати по вопросам публикации определенных материалов или определенных действий. Но закон не определяет способы участия представителей СМИ в выборах. По этому вопросу существует противоречие Конституционного закона «О выборах президента РТ» с другими законами, регулирующими отношения государственных учреждений со СМИ. Например, глава 3 Закона РТ «О периодической печати и других СМИ» называет отношение средств массовой информации с государственными органами и организациями, в котором определяется, что СМИ имеют право на получение сведений от государственных органов, организаций и их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан. Государственные органы, организации и их должностные лица, передавая необходимую информацию средствам массовой информации, предоставляют благоприятные условия для ознакомления с документами. Они обязаны предоставить необходимую официальную информацию, критические и аналитические материалы, не требующие дополнительного изучения, средствам массовой информации в течение до трех рабочих дней после обращения или публикации соответствующей информации. Если материал требует дополнительного изучения, они обязаны ответить в срок не более

двух недель после их опубликования (ст.25).

Конституционный закон РТ «О выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан» более ясно определяет участие представителей СМИ в выборной кампании Маджлиси Оли РТ. (см. Конституционный закон «О выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан», Душанбе – 2009). Согласно абзацу 3 ст. 8 данного закона «Представители печати, телевидения и радио могут присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, находиться в помещениях для принятия голосования, освещать ход подготовки и проведения выборов, а также решения избирательных комиссий». Данный закон обязывает ЦИК по выборам и референдумам публиковать в официальных печатных органах Республики Таджикистан сведения о своем составе, адрес и номера своих телефонов (абзац 4, ст.11), устанавливать порядок участия национальных наблюдателей, международных наблюдателей, представителей иностранных и местных средств массовой информации, обеспечивать их соответствующими документами (п.11, ст. 12). Закон гарантирует, что «кандидаты с момента их регистрации участвуют в избирательной кампании на равной основе, имеют равные права в проведении предвыборных и иных собраний, в использовании возможностей средств массовой информации, в том числе телевидения и радио (абзац 6, ст.37). Особенно детально регулирован вопрос о роли СМИ по проведению предвыборной агитации. В том числе, граждане, кандидаты, политические партии вправе вести агитацию "за" или "против" любого кандидата на собраниях и в средствах массовой информации. Кандидатам, политическим партиям гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации.

В законе определено, что кандидаты, политические партии вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации. Агитация может проводиться посредством СМИ. Каждый кандидат в депутаты из одномандатного округа имеет право выступать по государственному телевидению и радио до 15 минут, политическая партия - до 30 минут эфирного времени. Средства массовой информации, участвуя в предвыборной кампании, не вправе публиковать сведения, способные нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата. (ст. 39). Лица, не соблюдавшие эти нормы, привлекаются к ответственности (ст. 58).

Конституционный закон Республики Таджикистан «О выборах депутатов в местные маджлисы народных депутатов» определяет, что «средства массовой информации освещают ход подготовки и проведения выборов, а также решения избирательных комиссий» (ст.6).

Политическим партиям, выдвинувшим кандидатов в депутаты, и представителям независимых кандидатов предоставляется право беспрепятственной агитации за своих кандидатов, а также оборудованные помещения для собраний и митингов, средства массовой информации для ведения предвыборной агитации. (ст. 34).

Конституция РТ также не предусматривает право гражданина свободно искать и получать информацию. В то же время, право гражданина на информацию является одной из форм его непосредственного участия в политической жизни и управления государством. В связи с этим, данное право является одним из основных политических прав гражданина, особенно свобода слова и печати.

Закон Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации» от 18 июня 2008 года создание правовых условий для реализации права каждого гражданина на свободное осуществление поиска и получение информации, а также обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти, органов поселкового и сельского самоуправления определяет своей основной целью. (ст.1). В законе определены основные принципы обеспечения права на доступ к информации (ст. 6 и 7). Обязательное доведение информации до всеобщего сведения, удовлетворение персональных и коллективных запросов на информацию являются путями обеспечения этого права. Заинтересованное лицо имеет право на ознакомление с официальными документами, содержащими запрашиваемую информацию; получение копии соответствующего документа или выдержек из него; получение письменной справки, содержащей запрашиваемую информацию; получение устного изложения содержания запрашиваемой информации; получение сведений об источнике опубликования запрашиваемой информации в официальном издании. Органы и организации, их должностные лица обязаны удовлетворить запрос об информации, кроме информации, создающих угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью людей, основам конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства, чести и достоинству, а также непредвзятости судебной справедливости, этике, здоровью, законных прав и интересов физических и юридических лиц.

Анализ норм конституционных законов, регулирующих вопросы участия СМИ в выборных кампаниях, показывает, что они во многом не соответствуют нормам законов, регулирующих право на доступ к информации, а также закона «О периодической печати и других СМИ» и других законов. Например, Закон РТ «О периодической печати и других СМИ» предусматривает гарантии государственной поддержки СМИ. Согласно этому закону государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов СМИ. Государственная поддержка средств массовой информации осуществляется путем целевого выделения средств, финансовой помощи и в других видах государственной поддержки в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан. (ст.5). Но во время выборных кампаний ответственные лица, отвечающие за проведение выборов, на это не обращают внимание.

Как было сказано выше, для разрешения вопросов организации и проведения выборов важным источником также являются решения ЦИК по выборам и референдумам. Например, согласно решению ЦИК по выборам и референдумам от 15 сентября 2006 года, №51 «Образовательные правила руководства для окружных комиссий по выборам и участковых комиссий по выборам» внесен ряд новшеств в процесс выборов. В том числе, для участия международных наблюдателей на выборах продлены сроки аккредитации. Согласно решению ЦИК по выборам и референдумам от 21 декабря 2009 года №10 по определению размеров агитационных плакатов формата А3 и их содержания указывается, что агитационный плакат должен содержать лишь фотографию кандидата, а также предвыборную программу партии или кандидата. (Республика Таджикистан. Парламентские выборы. 28 февраля 2010 г. Миссия наблюдателей за выборами). По агитационным плакатам не существовали проблемы, но на самом деле, большинство политических партий и кандидатов плакаты использовали в целях агитации собственной программы, теперь в этот вопрос внесена ясность. Согласно решению ЦИК по выборам и референдумам от 28 декабря 2009 года, №12 «Об использовании СМИ во время предвыборной агитации со стороны политических партий, зарегистрированных кандидатов и их уполномоченных представителей» каждая партия и кандидат вправе бесплатно использовать время в ТВ «Таджикистан», Радио «Таджикистан» и их региональных отделах. Кроме этого, всем партиям и кандидатам предоставлено право использовать государственные и частные, центральные и местные газеты.

Нас больше всего интересует решение ЦИК по выборам и референдумам «Об утверждении Положения о порядке участия национальных и международных наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и политических партий, представителей СМИ на выборах Маджлиси Милли и выборах депутатов в местные маджлисы народных депутатов, принятый 25 мая 2009 года №121. В этом документе целая глава посвящается правам и обязательствам представителей СМИ (журналистов). (см. Положение о порядке участия наблюдателей на выборах» Душанбе. 2009. – стр.11-12.). В этом документе определено, что согласно законодательству РТ о выборах, СМИ освещают ход подготовки, проведения выборов и публикуют решения выборных комиссий.

Представителям местных газет, телевидений, радио и других видов печати (журналистов) предоставлено право по предъявлению служебного документа ознакомиться с решениями, протоколами комиссий по выборам о результатах голосования и выборов, а также получать достоверную информацию о подготовке и проведении выборов в любой форме, предусмотренной законом. В день выборов и в ходе голосования, подсчета голосов и определения результатов голосования представители СМИ (журналисты) пользуются всеми теми правами, которыми согласно законодательству по выборам наделены национальные наблюдатели.

Относительно разрешения некоторых вопросов по организации и проведению выборов имеют важное значение также решения окружных комиссий по выборам.

Участие СМИ в выборных кампаниях предусмотрено не только в национальном законодательстве, этот вопрос регулируется также важными международными правовыми актами и обязательствами правительств перед международными организациями. Например, обязательства Таджикистана перед ОБСЕ обязывают Правительство способствовать СМИ беспрепятственно и свободно освещать ход выборов, с тем, чтобы избиратели могли по материалам СМИ ознакомиться с ходом выборов, с политическими партиями, участвующими в выборах, и получить беспристрастную информацию о личности кандидатов. Особую ответственность несут те средства массовой информации, которые поддерживаются государством. В деле успешного проведения выборной кампании приобретает значение государственный контроль над СМИ. В обратном случае, более обеспеченные кандидаты и политические партии могут покупать себе больше времени и места в СМИ. Необходимо справедливое обеспечение каждому кандидату и политической партии печатных и электронных СМИ. Данный фактор требует, чтобы в государственных СМИ выделялись бесплатное время и место, или на эти цели были выделены государственные средства. (см. Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами. Издание четвертое. Варшава. 1999. – стр. 24-25).

Нельзя забывать, что выборные кампании, регулируемые законами, являются реализацией требований правовых норм, также данная кампания имеет тонкую политическую подоплеку. Ибо в организации, проведении и результатах выборов заинтересованы разные общественно-политические силы. Каждая политическая сила рассчитывает на то, что она будет занимать больше выборных должностей. В связи с этим, некоторые из них не прочь нарушить законы и правила выборов. В такой ситуации необходима государственная политическая воля по свободному, честному и прозрачному проведению выборов, которая станет созидательным фактором выборов и по приходу новых лиц в аппарат государственной власти. Уровень проведения выборов, соблюдение демократических правил также зависят от честной позиции СМИ и журналистов.

В целях совершенствования вопросов правового регулирования участия СМИ в выборных кампаниях предлагаю следующее:

- в связи с тем, что в статье 30 Конституции отсутствует право каждого человека на учреждение СМИ, свободу поиска, получения и распространения информации предлагаю принять во внимание при конституционной реформе более широко внести в эту статью новые изменения и дополнения;
- в связи с несовершенством норм конституционных законов о выборах Президента, Маджлиси Милли и выборах депутатов в местные маджлисы народных депутатов по вопросу участия СМИ в выборных кампаниях, предлагаю, чтобы эти законы были утверждены в новой редакции;
- в связи с тем, что в ряде норм законов о выборах существует несогласованность с некоторыми вопросами выборного процесса, в том числе участия СМИ на выборах, предлагаю их совершенствовать;
- с учетом норм новых законов, регулирующих участие СМИ на выборах, совершенствовать нормы конституционных законов по этим вопросам;
- в целях устранения повторения одних и тех же норм по выборам в нескольких конституционных законах и нормативно правовых актах, считать необходимым правовое регулирование выборных отношений и реализацию настоящих предложений и ускорить разработку единого Кодекса РТ о выборах.

А. Имомов,

Заведующий отделом государственного права

Института философии, политологии и права АН РТ, к.н., доцент