

Смаилова А.А.

СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ПРЕДВЫБОРНУЮ АГИТАЦИЮ

В данной статье автор пытается проанализировать проблему ограничения свободы массовой информации в такой важный период выборов – как предвыборной агитации.

In given clause the author tries to analyse a problem of restriction of freedom of the mass information during such important period of elections, as pre-election campaign.

Право на предвыборную агитацию находится в тесной взаимосвязи с правами и свободами человека в информационной сфере, такими как свобода слова, свобода выражения мнений, право на информацию и свобода массовой информации. С одной стороны, названные права и свободы в системном единстве с избирательными правами служат обоснованием права на предвыборную агитацию, передают ему свой нормативный потенциал, с другой, позволяют обеспечить его надлежащую реализацию и способствуют достижению основной цели процесса предвыборной агитации, состоящей в формировании посредством обмена предвыборной политической информацией отношения избирателей к тем или иным кандидатам и политическим партиям, участвующим в выборах.

Основная часть информационного обмена в современном обществе происходит с участием средств массовой информации, которые для большинства населения страны зачастую являются единственным источником информации о кандидатах во время выборов. Неучастие средств массовой информации в выборах может создать информационный дефицит, а непрофессиональное участие может отрицательно повлиять на результаты выборов. Для того чтобы голосование прошло на основе осознанной оценки конкурирующих партий и кандидатов, участие средств массовой информации в избирательных кампаниях играет чрезвычайно важную роль.

Принципиальной правовой основой деятельности средств массовой информации является свобода слова, которая в рамках технологического прогресса приобретает свойство массовости и модифицируется в свободу массовой информации. Свобода слова представляет собой возможность лица выражать свое мнение по значимым для него проблемам жизнедеятельности общества и государства.

Свобода массовой информации позволяет реализовать свободу слова таким образом, чтобы позиция одного или группы членов общества стала известна неопределенному кругу лиц. Из выше-указанного видно, что как свобода слова, так и свобода массовой информации, выполняют двойную роль: во-первых, обеспечивают возможность выражения мнения и распространения информации, во-вторых,

обеспечивают возможность доведения определенной позиции до адресата и соответственно получения информации. Следовательно, свобода массовой информации сопряжена с правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. Европейский Суд по правам человека в ряде своих решений обозначил взаимосвязь названных прав следующим образом: «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»¹.

В период предвыборной кампании свобода слова и свобода массовой информации определенным образом встраиваются в общую структуру института выборов, создавая необходимое для осознанного волеизъявления политическое информационное пространство. Отсюда следует, что наиболее тесно свобода массовой информации соприкасается с правом на предвыборную агитацию. Ведь, свобода слова создает основу для общественной дискуссии по любым значимым для населения вопросам жизнедеятельности общества и государства, а право на предвыборную агитацию описывает определенный круг правомочий соответствующих субъектов по участию в дискуссии, посвященной более конкретным и более важным вопросам, связанным с оценкой деятельности парламентских партий или отдельных депутатов, обсуждением предвыборных программ кандидатов, а также развития страны в период и после выборов и многое другое. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что свобода предвыборной дискуссии соотносится со свободой публичной дискуссии (и соответственно со свободой политической дискуссии) как частное и общее, что предполагает аналогичное соотношение предвыборной и политической информации. Таким образом, очевидно, что право на предвыборную агитацию, обеспечивающее свободное волеизъявление, не может существовать без признания государством свободы слова и массовой информации, являющихся фундаментом демократического общества и правовой платформой политической дискуссии. Сегодня это признается практически повсеместно. 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)».²

Свобода массовой информации получила широкое закрепление на международно-правовом уровне либо непосредственно либо посредством фиксации свободы слова, убеждений и свободы получения и распространения информации любым законным способом. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека провозглашает право каждого человека на свободу убеждений и на свободное выражение их, указывая, что это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами и независимо от государственных границ. Часть 1 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод фиксирует, что каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Пункт 11 Декларации лиссабонской встречи на высшем уровне ОБСЕ, принятой 3 декабря 1996 года, определяет свободу печати и средств массовой информации как одну из главных предпосылок демократического гражданского общества³. Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан от 21 сентября 1991 года N 602-ХII закрепляет право каждого на свободу мысли, слова, а также на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений, подчеркивая недопустимость принуждения к выражению мнения, а также право искать, получать и свободно распространять информацию.

Свобода массовой информации нашла свое отражение и в Конституции Кыргызской Республики, статья 36 которой гарантирует свободу массовой информации. Основными нормативно-правовыми актами, посвященным регулированию отношений, связанных с деятельностью средств массовой информации, и конкретизирующим конституционные гарантии свободы массовой информации является Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-ХII и Закон Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 года N 89.

Указанные законы раскрывают содержание свободы массовой информации. Исходя из смысла закрепленных в них нормы, свобода массовой информации включает в качестве первоосновы правомочия по поиску, получению, исследованию, производству, передаче и распространению массовой информации, под которой понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и

материалы, детализирует конституционный запрет цензуры, определяя ее как требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений, их отдельных частей.

Вместе с тем, запрет цензуры вовсе не означает, что свобода массовой информации не может быть ограничена. Как законодательство Кыргызской Республики, включая Конституцию Кыргызской Республики, так и международно-правовые акты, отмечая ключевую роль свободы массовой информации в развитии демократического общества, содержат перечень оснований ее ограничения. При этом особым основанием вмешательства является проведение предвыборной кампании, когда право на свободные выборы и право на свободу слова, в особенности на свободу политической дискуссии, взаимосвязанные и укрепляющие друг друга, при некоторых обстоятельствах могут вступить в конфликт. Тогда, как отмечает Европейский Суд по правам человека, может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных условиях. Их цель — обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти. Но каково содержание этих ограничений, каковы их пределы и как на практике можно сбалансировать противоречивые интересы различных субъектов предвыборной кампании, когда избиратели, журналисты, эксперты, общественные и политические деятели хотели бы высказаться в средствах массовой информации о кандидатах и о будущем страны, избирателей в связи с избранием той или иной кандидатуры, а кандидаты хотели бы донести до избирателей свои взгляды и программы. Представляется целесообразным рассмотреть общие случаи ограничения свободы массовой информации. Это позволит выявить существующие пропорции допустимости и соразмерности ограничения свободы массовой информации и облегчит решение поставленной проблемы.

Во-первых, свобода массовой информации может быть ограничена только законодательством о СМИ, это положение вытекает как из Конституции Кыргызской Республики, так статья 36 Конституции Кыргызской Республики определяет, что средства массовой информации свободны, государство создает необходимые условия для развития средств массовой информации.

Во-вторых, статья 18 Конституции КР определяет перечень целей, ради которых свобода и права человека и соответственно свобода массовой

информации может быть ограничена. В Кыргызской Республике не должны издаваться законы, отменяющие свободы и права человека. Ограничения свобод и прав человека допускаются Конституцией и законами лишь в целях обеспечения свобод и прав других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности, защиты конституционного строя. При этом сущность конституционных свобод и прав не может быть затронута.

В-третьих, Конституция содержит целый комплекс запретительных положений, связанных с осуществлением свободы слова и свободы массовой информации как непосредственно, так и через систему взаимосвязей с другими правами и свободами, в том числе с правом на предвыборную агитацию. Здесь следует указать статью 8 Конституции Кыргызской Республики, которая определяет недопустимость установления какой бы то ни было религии в качестве государственной или обязательной и части 3 статьи 13 о том, что в Кыргызской Республике все люди равны перед законом и судом, никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению свобод и прав по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным обстоятельствам личного или общественного характера.

Возможность ограничения свободы массовой информации подтверждается и в международно-правовых актах. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года устанавливает, что пользование свободой самовыражения налагает особые обязанности и особую ответственность⁴. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- для уважения прав и репутации других лиц;
- для охраны государственной безопасности, общественного порядка и нравственности населения.

Статья 10 Европейской конвенции о правах человека также устанавливает ряд исключений из общего принципа свободы выражения мнений и соответственно свободы массовой информации. Первое исключение содержится в последнем предложении части 1 статьи 10 Конвенции: государство может осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий. Более значительные и широкие исключения содержатся в части 2 данной статьи: осуществление свободы мнения и выражения мнения (поскольку оно подразумевает наличие обязанности и ответственности) может быть поставлено в зависимость от соблюдения некоторых условий, при этом:

- они должны быть предусмотрены законом;
- они должны соответствовать хотя бы одной

из перечисленных в части 2 статьи 10 цели, то есть обусловлены интересами национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, целями предотвращения беспорядков или преступлений, необходимостью охраны здоровья и нравственности, защитой репутации или прав других лиц, предотвращением разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечением юрисдикции судебных органов и беспристрастного правосудия;

- они должны быть признаны необходимыми в демократическом обществе для достижения данных целей, то есть быть соразмерными и пропорциональными.

Не трудно заметить, что критерии допустимости вмешательства государства в свободу массовой информации, содержащиеся в Конституции Кыргызской Республики и в международно-правовых актах несколько отличаются. Закономерно возникает вопрос о возможности применения в законотворческой и правоприменительной практике оснований для ограничения свободы массовой информации, наличествующих в международном регулировании и не предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики с учетом того обстоятельства, что часть 3 статьи 12 Конституции включает нормы международного права в состав правовой системы Кыргызской Республики. Представляется, что данная проблема должна быть разрешена следующим образом. Исходя из закрепленного в части 1 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики принципа, в соответствии с которым Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике и соответственно органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Кыргызской Республики и законы, а вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Как отмечалось выше средства массовой информации играют весьма существенную роль в проведении предвыборной агитации, так как оказывают влияние на формирование общественного мнения и, зачастую, являются единственным источником (по крайней мере, основным) информации по выборам. При этом предлагается публично обсудить и принять концепцию государственной политики в области СМИ, целью которой должно стать формирование открытого информационного общества на основе свободы слова, демократизации информационного пространства в Кыргызской Республике и его интеграции в мировое информационное пространство. Основными инструментами реализации этой концепции должно стать целенаправленное и системное законотворчество в области СМИ, а также организация контроля

гражданского общества за исполнением действующих законов в этой сфере. Кроме того, необходимо обеспечить равенство условий доступа к информации для всех СМИ, при этом исключить факты дискриминации неугодных власти СМИ и журналистов, принять законодательные меры по недопущению монополизма и осуществлению демонополизации в сфере производства СМИ. Было бы правильно принять законодательные меры по содействию формированию независимой от государства материальной базы СМИ вплоть до передачи редакциям в собственность занимаемых ими помещений в зданиях, относящихся к государственной или муниципальной собственности. Считаю обоснованным провести инвентаризацию всего медийного государственного хозяйства, сделав открытыми и доступными ее результаты и провести постепенный перевод большинства государственных СМИ в негосударственные, оставив в ведении государственных органов лишь те СМИ, которые выполняют функции публикации законов и

парламентских слушаний, Указов Президента и иных нормативных актов органов государственной власти.

Предполагается, что перечисленные меры являются необходимыми для того, чтобы в нашем государстве были реализованы свобода слова и право граждан на объективную и достоверную информацию.

Литература:

1. «Средства массовой информации и выборы». Справочное издание. ГД Службы Тасис, Европейская комиссия. 1995. - С.9
2. 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.
3. Ж.-П, Коста «Свобода выражения мнения»//«Россия и Совет Европы; перспективы взаимодействия: Сборник докладов», - Мл Институт права и публичной политики, 200 L С.14.
4. Решение Европейского Суда по правам человека по делу от 19 февраля 1998 года по делу «Еоуман против Соединенного Королевства»/pttp://www.echr.ni